La democracia

Robert Dahl

PRÓLOGO DE
Fernando Vallespín

ariel Quintaesencia

Table of Contents

INTRODUCCIÓN. ROBERT DAHL Y LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA
CAPÍTULO I. ¿NECESITAMOS REALMENTE UNA GUÍA?
PRIMERA PARTE. EL COMIENZO
- CAPÍTULO II. ¿DÓNDE Y CÓMO SE INICIÓ EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA?
- CAPÍTULO III. ¿QUÉ QUEDA POR DELANTE?

SEGUNDA PARTE. DEMOCRACIA IDEAL
- CAPÍTULO IV. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?
- CAPÍTULO V. ¿POR QUÉ LA DEMOCRACIA?
- CAPÍTULO VI ¿POR QUÉ LA IGUALDAD POLÍTICA? I. IGUALDAD INTRÍNSECA
- CAPÍTULO VII. ¿POR QUÉ LA IGUALDAD POLÍTICA? II. COMPETENCIA CÍVICA

TERCERA PARTE. DEMOCRACIA REAL
- CAPÍTULO VIII ¿QUÉ INSTITUCIONES POLÍTICAS REQUIERE UNA DEMOCRACIA A GRAN ESCALA?
- CAPÍTULO IX. VARIEDADES I. DEMOCRACIA A DISTINTAS ESCALAS
- CAPÍTULO X. VARIEDADES II. CONSTITUCIONES
- CAPÍTULO XI. VARIEDADES III. PARTIDOS Y SISTEMAS ELECTORALES

CUARTA PARTE. CONDICIONES FAVORABLES Y DESFAVORABLES
- CAPÍTULO XII. ¿QUÉ CONDICIONES DE FONDO FAVORECEN LA DEMOCRACIA?
- CAPÍTULO XIII. ¿POR QUÉ EL CAPITALISMO DE MERCADO FAVORECE A LA DEMOCRACIA?
- CAPÍTULO XIV. ¿POR QUÉ EL CAPITALISMO DE MERCADO DAÑA A LA DEMOCRACIA?
- CAPÍTULO XV. EL VIAJE INACABADO

APÉNDICE A. SOBRE SISTEMAS ELECTORALES
APÉNDICE B. ACOMODACIÓN POLÍTICA EN PAÍSES DIVIDIDOS CULTURAL Y ÉTNICAMENTE
APÉNDICE C. UNA RELACIÓN DE PAÍSES DEMOCRÁTICOS
LECTURAS ADICIONALES
RECONOCIMIENTOS
NOTAS
CRÉDITOS

Índice

PORTADA
INTRODUCCIÓN. ROBERT DAHL Y LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA
CAPÍTULO I. ¿NECESITAMOS REALMENTE UNA GUÍA?
PRIMERA PARTE. EL COMIENZO
CAPÍTULO II. ¿DÓNDE Y CÓMO SE INICIÓ EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA?
CAPÍTULO III. ¿QUÉ QUEDA POR DELANTE?
SEGUNDA PARTE. DEMOCRACIA IDEAL
CAPÍTULO IV. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?
CAPÍTULO V. ¿POR QUÉ LA DEMOCRACIA?
CAPÍTULO VI ¿POR QUÉ LA IGUALDAD POLÍTICA? I. IGUALDAD INTRÍNSECA
CAPÍTULO VII. ¿POR QUÉ LA IGUALDAD POLÍTICA? II. COMPETENCIA CÍVICA
TERCERA PARTE. DEMOCRACIA REAL
CAPÍTULO VIII ¿QUÉ INSTITUCIONES POLÍTICAS REQUIERE UNA DEMOCRACIA A GRAN ESCALA?
CAPÍTULO IX. VARIEDADES I. DEMOCRACIA A DISTINTAS ESCALAS
CAPÍTULO X. VARIEDADES II. CONSTITUCIONES
CAPÍTULO XI. VARIEDADES III. PARTIDOS Y SISTEMAS ELECTORALES
CUARTA PARTE. CONDICIONES FAVORABLES Y DESFAVORABLES
CAPÍTULO XII. ¿QUÉ CONDICIONES DE FONDO FAVORECEN LA DEMOCRACIA?
CAPÍTULO XIII. ¿POR QUÉ EL CAPITALISMO DE MERCADO FAVORECE A LA DEMOCRACIA?
CAPÍTULO XIV. ¿POR QUÉ EL CAPITALISMO DE MERCADO DAÑA A LA DEMOCRACIA?
CAPÍTULO XV. EL VIAJE INACABADO
APÉNDICE A. SOBRE SISTEMAS ELECTORALES
APÉNDICE B. ACOMODACIÓN POLÍTICA EN PAÍSES DIVIDIDOS CULTURAL Y ÉTNICAMENTE
APÉNDICE C. UNA RELACIÓN DE PAÍSES DEMOCRÁTICOS
LECTURAS ADICIONALES
RECONOCIMIENTOS
NOTAS
CRÉDITOS

ROBERT DAHL Y LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA

Robert Dahl (1915), que siempre estuvo asociado a la prestigiosa universidad de Yale, es uno de los grandes autores de la teoría de la democracia. Casi puede decirse que todos los avances habidos en ella en la segunda mitad del siglo XX lo han tenido a él como «animador» del debate. O, más bien, como el inspirador de nuevas formas de abordarlo. Ello se debe en parte a su insistente empeño por no dejar fuera ninguno de los problemas que le han venido persiguiendo desde sus orígenes y a la necesidad de dar cuenta de sus muchas transformaciones en un mundo en cambio constante. Y ello porque la democracia, tan aparentemente sencilla, es mucho más compleja y polifacética de lo que se piensa.

Las dificultades por trazar el campo semántico del concepto de democracia se deben a su misma naturaleza bifronte: las democracias son sistemas políticos que tienen una determinada plasmación «real»; no podemos saber lo que es la democracia sin estudiar cómo es o ha sido en sus diferentes manifestaciones históricas. Pero junto a esta dimensión empírica habita su naturaleza normativa: la democracia es un «ideal» cargado de valores como justicia, igualdad, seguridad, decencia. Y este ideal que sustenta el concepto de ciudadanía hace que difícilmente podamos darnos por satisfechos con cualquiera de sus diferentes concreciones, y nos permite también emprender una continua evaluación crítica de la realidad política. En los innumerables estudios que la ciencia política de hoy dedica a la democracia, sin duda su tema central, hay una cierta división del trabajo que se organiza, precisamente, a partir de estas dos dimensiones. Un extenso grupo de politólogos, armados de una creciente sofisticación metodológica, desmenuzan y comparan las distintas variedades de democracia dentro y entre diferentes áreas geográficas; especifican las peculiaridades de cada proceso de transición y las condiciones de la consolidación democrática; ponderan también las distintas variables que favorecen o empecen el desarrollo y asentamiento de la democracia, etc. Los normativistas, por su parte, están más interesados en cuestiones tales como la fundamentación filosófica de la democracia y los valores que le son propios, la naturaleza del pluralismo, los mecanismos de integración normativa y el multiculturalismo, y, en general, en todos los aspectos que inciden directamente sobre el concepto de ciudadanía. En este campo es también irremediable una cierta dispersión y especialización conceptual, así como la importación de algunos de los matices del más amplio debate en torno al liberalismo, el comunitarismo y el republicanismo.

Un tema en el que comienzan a tenderse puentes entre las casi aisladas tribus de los «empíricos» y los «normativistas» es, precisamente, éste de la democracia. La doble naturaleza de su concepto hace ineludible emprender proyectos

cooperativos que se ven favorecidos por los resultados obtenidos por cada una de estas perspectivas. Valgan como ejemplo dos áreas temáticas de gran actualidad: primero, los estudios teóricos sobre la «ciudadanía multicultural», que comienzan a beneficiarse de forma creciente de los avances habidos en los estudios empíricos sobre el funcionamiento del federalismo u otras formas de organización y distribución territorial del poder; y a la inversa. Y, en segundo lugar, la nueva literatura aparecida recientemente sobre democracias *iliberales* o *defectivas*. Es decir, el análisis de sistemas políticos que reúnen algunas de las características formales de la democracia, como la presencia de multipartidismo y elecciones regulares, por ejemplo, pero que carecen de otras, como pueden ser las garantías de los principios y prácticas esenciales de la democracia *liberal*. Aquí, como antes ocurrió en los estudios sobre transiciones y consolidaciones democráticas, se hace imprescindible una clara elaboración de los aspectos normativos del concepto de democracia.

Si ha habido un autor que ha suministrado un permanente alimento teórico y conceptual a ambos tipos de estudios es, sin duda, Robert Dahl. Pocos personifican tan claramente la función de «llave» entre las dos dimensiones del concepto de democracia. Perseguir su biografía intelectual equivale a penetrar en los entresijos de la agenda de los estudios de la democracia que se corresponden con su ya larga biografía. Como él mismo reconoció en una entrevista hecha por el profesor español Vargas Machuca —que sirve para abrir los dos gruesos volúmenes que recogen sus artículos dispersos de 1940 a 1989—, ha seguido siempre un «estilo orientado a los problemas». O, lo que es lo mismo, sus reflexiones se construían a partir de la presentación de algún problema de relevancia empírica o normativa presentado en forma de una o varias preguntas o a partir de algún «dilema». Así, por ejemplo, en uno de sus primeros libros —*Who Governs?* (1961)— trata de responder a esta cuestión a través de un análisis empírico que busca evaluar qué grupos sociales predominan en la adopción de decisiones en un municipio estadounidense, New Haven en este caso. Con ello entraba de lleno en el debate suscitado en la época por Wright Mills, que afirmaba la existencia en Estados Unidos de una «élite del poder» que negaba en la práctica el pluralismo que se reconocía en la teoría. Esta obra de Dahl sirve para sostener la tesis contraria, pero también para que él mismo tomara conciencia de nuevos problemas y, a partir de ellos, organizara el método más adecuado para buscarles una solución. Su postura a este respecto ha sido siempre clara: la cuestión que se desea investigar debe decidir la opción por una metodología u otra, sin dogmatismos; una metodología nunca debe dictar la selección de las preguntas.

Las diferentes respuestas obtenidas fueron organizándose poco a poco en una teoría abierta, de gran rigor analítico, que tiene su primera gran plasmación en *La Poliarquía* (1971). En este libro, que pronto se convertiría en un clásico, Dahl ofrece su presentación más elaborada de los requisitos mínimos de las «poliarquías» modernas, término que fleta para referirse a la democracia de nuestros días, caracterizada por el gobierno representativo y el sufragio universal. Los criterios de la «democracia procedimental» o del «proceso democrático», que

extrae de la naturaleza ideal de la democracia y que encontrarían su formulación definitiva en *La democracia y sus críticos* (Paidós, 1990), se acompañan también de consideraciones más empíricas sobre las condiciones necesarias que habría de reunir un país para favorecer la aparición y el asentamiento de las instituciones y prácticas democráticas. Aunque no es, desde luego, el precursor de este tipo de estudios, su huella se detecta en posteriores trabajos de Lipset, Linz, Diamond y hasta en el Huntington de la *Tercera ola* (1991).

Dahl siempre ha utilizado la metáfora del viaje para referirse a la evolución de la democracia por la historia, un trayecto que se inicia en la Grecia y Roma antiguas, debe atravesar después largos desiertos, con algún que otro oasis aquí y allá, y entra de nuevo en un territorio que, salvo por recesos ocasionales, se va haciendo cada vez más frondoso hasta llegar al tiempo presente. Si aplicamos el mismo símil a la propia ocupación de Dahl con la democracia, que literalmente cubre toda su vida académica, nos encontramos con un proceso evolutivo que en sus últimos estudios está marcado por la sensibilización hacia dos fenómenos: primero, por atender adecuadamente a la dimensión estrictamente normativa y conceptual de la teoría democrática. *La democracia y sus críticos* puede considerarse a estos efectos como su punto álgido. Y, en segundo lugar, y en parte como consecuencia de lo anterior, por su reivindicación del problema de la igualdad. Su misma definición del ideal democrático hace de la igualdad el valor normativo supremo al presuponer «a personas gobernándose a sí mismas como políticamente iguales y poseyendo los recursos e instituciones necesarios para ello». Estas demandas del concepto de igualdad acabarían enfrentando a Dahl con los problemas del tumultuoso y nunca pacífico matrimonio entre democracia y capitalismo. Le conducirían también a elevar importantes críticas al sistema político y social estadounidense, siempre renuente a la hora de tratar de mitigar los problemas de la desigualdad por la vía de una mayor intervención pública redistributiva y por ser incapaz de generar fuerzas políticas efectivas que la promuevan. Desde la perspectiva que dan los años, tienen una gran originalidad sus escarceos con la idea de la «democracia económica», el intento de buscar mecanismos de participación de los trabajadores en las empresas y sus beneficios.

Durante los últimos años se ha dedicado preferentemente a inquirir sobre el futuro de la democracia y las amenazas que se ciernen sobre ella. A este respecto, además de manifestar sus temores ante los peligros de la globalización y la correlativa necesidad de delegar decisiones políticas en instancias supranacionales sujetas a un menor control democrático, ha insistido en la importancia de la competencia cívica como salvaguarda fundamental de los avances democráticos. En definitiva, ningún sistema democrático posee un mecanismo automático que asegure la preservación de sus logros o lo dirija hacia nuevos y más ambiciosos objetivos. Su mensaje es claro: «Los valores y fines de la democracia acabarán sucumbiendo si quienes creen en ellos, dejan de apoyarlos lo mejor que puedan».

El libro que el lector tiene ahora entre sus manos es algo más que un pequeño manual. Sintetiza, de forma digerible para el gran público, las principales conclusiones de toda una vida dedicada al estudio de la democracia. Y su aparente

simplicidad y claridad de ideas no obedecen sólo a un intento por «simplificar» un debate complejo; la selectividad de los temas y la manera en las que los expone está pensada más bien, como dice el subtítulo de la obra, para aproximarlos a los *ciudadanos*, los verdaderos protagonistas de un régimen político que, como acabamos de ver, tiene en ellos a su pieza fundamental.

FERNANDO VALLESPÍN

CAPÍTULO I

¿NECESITAMOS REALMENTE UNA GUÍA?

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el mundo fue testigo de un cambio político extraordinario y sin precedentes. Todas las principales alternativas a la democracia, o bien desaparecieron, o se transformaron en residuos exóticos, o se retiraron de la palestra para encerrarse en sus últimos baluartes. En anteriores períodos del siglo, los enemigos premodernos de la democracia —la monarquía centralizada, la aristocracia hereditaria, la oligarquía apoyada en el sufragio restrictivo o exclusivista— ya habían perdido su legitimidad a los ojos de gran parte de la humanidad. Los principales regímenes antidemocráticos del siglo —comunismo, fascismo, nazismo— desaparecieron en las ruinas de una guerra calamitosa o, como la Unión Soviética, colapsaron desde dentro. Las dictaduras militares habían sido bastante desacreditadas por sus fracasos, particularmente en América Latina; allí donde consiguieron sobrevivir, adoptaron una fachada pseudodemocrática.

¿Había al fin ganado la democracia la disputa por el apoyo del pueblo a lo largo y ancho del mundo? Difícilmente. Los valores y movimientos antidemocráticos continuaron existiendo, frecuentemente asociados al nacionalismo fanático o al fundamentalismo religioso. Los gobiernos democráticos (con diferentes grados de «democracia») existían en menos de la mitad de los países del mundo, y abarcaban a menos de la mitad de la población mundial. Un quinto de la población del mundo vivía en China, que en sus cuatro mil años de eminente historia jamás había experimentado un gobierno democrático. En Rusia, que sólo había hecho la transición al gobierno democrático durante la última década del siglo, la democracia era frágil y gozaba de un débil apoyo. Incluso en países en los que la democracia había sido establecida hacía tiempo y parecía asegurada, algunos observadores pensaron que estaba en crisis, o al menos severamente afectada por una disminución de la confianza de los ciudadanos en que sus líderes electos, los partidos políticos y los cargos públicos, pudieran combatir adecuada y eficazmente cuestiones como el persistente desempleo, la pobreza, la delincuencia, los programas del bienestar, la inmigración, la política fiscal y la corrupción.

Supongamos que dividimos los casi doscientos países del mundo entre aquellos con gobierno no democrático, aquellos con gobierno democrático reciente, y aquellos con gobierno democrático antiguo y relativamente bien establecido. Ciertamente, cada grupo contendrá un conjunto de países de gran diversidad. Aun así, nuestra triple simplificación nos permite comprobar cómo vistos desde una perspectiva democrática cada uno de los grupos afronta un desafío diferente. Desde la perspectiva de los países no democráticos, el desafío consiste en ver si pueden realizar la *transición* a la democracia y cómo han de

hacerlo. Para los nuevos países democráticos, el reto es ver si y cómo pueden ser reforzadas las nuevas instituciones y prácticas democráticas o, como dirían algunos politólogos, si pueden ser *consolidadas,* de forma que puedan pasar la prueba del tiempo, el conflicto político y la crisis. Para las viejas democracias, el reto estriba en perfeccionar y *profundizar* la democracia.

En este punto, sin embargo, bien cabría preguntar: Pero ¿qué es lo que entendemos por democracia? ¿Qué distingue a un gobierno democrático de otro no democrático? Si un gobierno no democrático hace la transición a la democracia, ¿*hacia dónde* se dirige la transición? ¿Cuándo podemos saber si la ha efectuado o no? En lo referente a las democracias en proceso de consolidación, ¿qué es exactamente lo que se consolida? Y ¿qué significa hablar de profundizar la democracia en un país democrático? Si un país es ya democrático, ¿cómo puede llegar a ser más democrático todavía? Y así sucesivamente.

Sobre la democracia se ha discutido una y otra vez a lo largo de los últimos dos mil quinientos años, tiempo suficiente para aportar un ordenado conjunto de ideas sobre la misma en el que todos, o casi todos, podrían estar de acuerdo. El que sea para bien o para mal es ya otra cosa.

Los veinticinco siglos a lo largo de los cuales la democracia ha sido discutida, debatida, defendida, atacada, ignorada, establecida, practicada, destruida, y después reinstaurada, no han conseguido, o así parece, generar un acuerdo sobre algunas de sus cuestiones fundamentales.

Irónicamente, el mismo hecho de que la democracia posea una historia tan dilatada, ha contribuido a la confusión y al desacuerdo, pues «democracia» ha significado muchas cosas distintas para gente diferente en diversas épocas y lugares. En efecto, durante largos períodos de tiempo de la historia humana, la democracia desapareció en la práctica, sobreviviendo apenas como una idea o una memoria entre unos pocos distinguidos. Hasta hace tan sólo un par de siglos —diez generaciones, digamos—, la historia de auténticos ejemplos de democracia era muy breve. La democracia fue más un objeto de debate filosófico que un sistema político real que pudiera ser adoptado y practicado por la gente. E incluso en los extraños casos en los que realmente existió una «democracia» o una «república», la mayoría de los adultos no estaban autorizados a participar en la vida política.

Aunque, en su sentido más general, la democracia es antigua, la forma de democracia de la que principalmente voy a ocuparme en este libro es un producto del siglo XX. Hoy hemos llegado a presuponer que la democracia debe garantizar el derecho de voto a prácticamente cualquier ciudadano adulto. Aun así, hasta hace unas cuatro generaciones —en torno a 1918, o al final de la Primera Guerra Mundial— en toda democracia o república independiente que había existido hasta entonces, una buena mitad de todos los adultos había sido excluida del pleno derecho de ciudadanía. Eran, desde luego, las mujeres.

Aquí hay, entonces, una cuestión llamativa: si aceptamos el sufragio universal de los adultos como requisito de la democracia, en prácticamente todos los países democráticos habrá algunas personas que tendrán más años que su sistema de

gobierno democrático. La democracia en nuestro sentido moderno puede no ser exactamente joven, pero casi no tiene nada de antigua.

Inmediatamente podrá objetarse: ¿Acaso no eran los Estados Unidos una democracia desde la Revolución americana en adelante —una «democracia en una república», como Abraham Lincoln la denominó? El ilustre escritor francés Alexis de Tocqueville, después de visitar los Estados Unidos en 1830, ¿acaso no tituló su conocida obra como *De la democracia en América*? Y, en el siglo v a. C. ¿no llamaron los atenienses a su sistema político «democracia»? ¿Qué fue la república romana sino una forma de democracia? Si «democracia» ha significado cosas diferentes en épocas distintas, ¿cómo podemos llegar a estar de acuerdo sobre lo que hoy en día significa?

Podemos proseguir con otras cuestiones: ¿Por qué, en todo caso, es deseable la democracia? Y, ¿cuán democrática es la «democracia» en países que hoy calificamos como democráticos: Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Noruega, Australia y muchos otros? Más aún, ¿es posible explicar por qué estos países son democráticos y otros no? Las preguntas podrían seguir y seguir.

La respuesta al interrogante del título de este capítulo es, entonces, bastante clara. Si está interesado en buscar respuestas a algunas de las preguntas más básicas sobre la democracia, una guía puede ayudar.

Desde luego, a lo largo de este corto periplo no encontraremos respuestas a todas las cuestiones que podríamos querer plantear. Para que nuestro viaje sea relativamente breve y manejable, tendremos que evitar innumerables caminos que quizá pensara debieran ser explorados. Puede que sea así, y espero que al final de nuestro recorrido usted decida emprender esta tarea por sí mismo. Para ayudarle, al final del libro encontrará una breve lista de obras relevantes para facilitarle lecturas sucesivas.

Nuestra travesía se inicia en el principio: los orígenes de la democracia.

Primera parte

EL COMIENZO

CAPÍTULO II

¿DÓNDE Y CÓMO SE INICIÓ EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA?

Una breve historia

Como se recordará, comencé diciendo que la democracia ha sido discutida una y otra vez durante dos mil quinientos años. Podríamos preguntarnos si la democracia es realmente tan antigua. Muchos estadounidenses, y probablemente muchos que no lo son, pueden pensar que la democracia comenzó hace doscientos años en los Estados Unidos. Otros, conscientes de sus raíces clásicas, podrán reivindicar la Grecia antigua o Roma. ¿Dónde se inició exactamente y cómo fue evolucionando?

Podría agradarnos contemplar la democracia avanzando de forma más o menos continua desde su invención, por así decir, en la Grecia antigua hace veinticinco siglos, y extendiéndose gradualmente desde tan minúsculo origen hasta el día actual, cuando ha llegado a cualquier continente y a una porción sustancial de la humanidad.

Una bonita imagen, pero falsa por dos razones.

En primer lugar, porque como bien sabe cualquiera que conozca la historia europea, después de sus primeros siglos en Grecia y Roma, el progreso del gobierno popular derivó en su caída y desaparición. Incluso aunque nos permitiéramos una considerable laxitud a la hora de decidir qué gobiernos podemos considerar como «populares», «democráticos», o «republicanos», su avance y caída no podría ser descrita como una constante subida ascendente hacia la distante cima, sólo interrumpida por breves descensos aquí y allá. La dirección de la historia democrática, por el contrario, se parecería al camino de un viajero que atraviesa un desierto llano y casi infinito, interrumpido sólo por unas pocas colinas hasta que el sendero inicia la larga ascensión hasta las alturas actuales (cuadro 1).

En segundo lugar, sería un error presuponer que la democracia fue inventada de una vez por todas, como ocurrió, por ejemplo, con la máquina de vapor. Cuando los antropólogos y los historiadores descubren que instrumentos y prácticas similares han aparecido en diferentes tiempos y lugares, generalmente desean saber por qué se producen estas apariciones separadas. ¿Se extendieron estos instrumentos y prácticas por su difusión a otros grupos desde sus inventores originales, o, por el contrario, fueron inventadas independientemente por grupos diferentes? A veces es difícil encontrar una respuesta, quizá imposible. Lo mismo ocurre con el desarrollo de la democracia en el mundo. ¿Qué parte de su

propagación puede explicarse simplemente por su difusión desde sus fuentes tempranas y qué parte, si es que la hay, proviene de haberse inventado de forma independiente en distintos tiempos y lugares?

A pesar de que, en lo relativo a la democracia, la respuesta está rodeada de gran incertidumbre, mi lectura de su origen histórico es, en esencia, la siguiente: parte de la expansión de la democracia —quizá una buena parte de ella— puede explicarse fundamentalmente por la difusión de ideas y prácticas democráticas, pero esto no puede agotar toda la explicación. Como el fuego, la pintura o la escritura, la democracia parece haber sido inventada más de una vez, y en más de un lugar. Después de todo, si las condiciones fueron favorables para la invención de la democracia en un tiempo y lugar concretos (Atenas, digamos, en torno al 500 a. C.), ¿pueden haber existido parecidas condiciones favorables en alguna otra parte?

Doy por supuesto que la democracia puede ser inventada y reinventada de manera independiente dondequiera que se den las condiciones adecuadas. Y las condiciones adecuadas han existido, creo, en tiempos distintos y en lugares diferentes. Del mismo modo que la provisión de tierra cultivable y la existencia de precipitaciones adecuadas han favorecido generalmente la aparición de la agricultura, así también algunas condiciones propicias han reforzado siempre la tendencia al desarrollo del gobierno democrático. Por ejemplo, debido a estas condiciones favorables, probablemente existió alguna forma de democracia en los gobiernos tribales mucho antes del período histórico documentado.

Consideremos esta posibilidad: Supongamos que un conjunto de personas constituye un grupo bien unificado —«nosotros» y «ellos», los nuestros y los de ellos, mi tribu y otras tribus—. Asumamos, además, que el grupo —la tribu, por así decir— es bastante independiente del control por parte de extraños; los miembros de la tribu pueden organizar su propio funcionamiento —por utilizar este símil— sin ninguna interferencia por parte de otros. Presupongamos, por último, que un considerable número de los miembros del grupo —los ancianos de la tribu, quizá — se consideran a sí mismos igualmente cualificados en la práctica para intervenir en el gobierno del grupo. Creo que, en estas circunstancias, las tendencias democráticas tienden a aparecer. Un avance hacia la participación democrática se desarrolla desde lo que podemos denominar la *lógica de la igualdad*.

Durante el largo período en el que los humanos cohabitaron en grupos pequeños y sobrevivieron mediante la caza y la recolección de raíces, frutas, bayas y otros dones de la naturaleza, sin duda llegaron a desarrollar a veces, quizá habitualmente, un sistema en el que un buen número de sus miembros, animados por la lógica de la igualdad —los más ancianos y experimentados, en todo caso—,

participaban en cualesquiera de las decisiones que habían de adoptar como tal grupo. Que esto tuvo que haber sido así lo atestiguan convincentemente estudios de sociedades tribales no alfabetizadas. Durante muchos miles de años, pues, alguna forma de democracia primitiva bien pudo haber sido el sistema político más «natural».

Sabemos, sin embargo, que tan largo período de tiempo llegó a su fin. Cuando los humanos comenzaron a asentarse durante extensos lapsos de tiempo en comunidades fijas, dedicándose primariamente a la agricultura y el comercio, el tipo de circunstancias favorables a la participación popular en el gobierno que acabo de mencionar —identidad de grupo, pequeña interferencia exterior, un presupuesto de igualdad— parece que empezaron a escasear. Formas de jerarquía y dominación devinieron más «naturales». Su resultado fue que los gobiernos populares desaparecieron entre los pueblos sedentarios durante miles de años. Fueron reemplazados por monarquías, despotismos, aristocracias u oligarquías, todas ellas basadas en alguna forma de gradación o jerarquía.

En torno al año 500 a. C., volvieron a aparecer en algunos lugares ciertas condiciones favorables y unos cuantos pequeños grupos de personas comenzaron a desarrollar sistemas de gobierno que ofrecieron oportunidades bastante extensas de participación en las decisiones del grupo. La democracia primitiva, cabe decir, fue reinventada en una forma más avanzada. Los desarrollos más cruciales se produjeron en Europa, tres en el Mediterráneo, otros en el norte del continente.

El Mediterráneo

Fue en la Grecia y Roma clásicas, en torno al año 500 a. C., donde se establecieron por vez primera sistemas de gobierno que permitieron la participación popular de un sustancial número de ciudadanos sobre bases tan sólidas que, con cambios ocasionales, pervivieron durante siglos.

Grecia

La Grecia Antigua no fue un país en el sentido moderno del término, un lugar en el que todos los griegos vivieran dentro de un único Estado con un gobierno único. Por el contrario, Grecia se componía de varios cientos de ciudades independientes, cada una con sus tierras circundantes. Contrariamente a los Estados Unidos, Francia, Japón y otros países modernos —Estados-nación o Estados nacionales que *en gran medida* han dominado el mundo moderno—, los Estados soberanos de Grecia fueron ciudades-estado. La ciudad-estado más

famosa, tanto en la época clásica como en épocas posteriores, fue Atenas. En el año 507 a. C., los atenienses adoptaron un sistema de gobierno popular que perduró durante casi dos siglos hasta que la ciudad fue sometida por su más poderoso vecino del norte, Macedonia. (Después del 321 a. C., el gobierno ateniense fue sobreviviendo a duras penas bajo control macedonio durante generaciones; luego la ciudad fue sometida de nuevo, esta vez por los romanos.)

Fueron los griegos —probablemente los atenienses— quienes acuñaron el término *democracia*, o *demokratia*, de las palabras griegas *demos,* el pueblo, y *kratos,* gobierno. Es interesante, por cierto, que mientras que en Atenas la palabra *demos* se refería usualmente a todo el pueblo ateniense, en ocasiones sólo aludía a la gente corriente o incluso a los pobres. La palabra *democracia* parece que fue utilizada a veces por sus críticos aristocráticos como una especie de epíteto, para mostrar su desprecio por la gente común que había arrebatado a la aristocracia su anterior control sobre el gobierno. En cualquier caso, *demokratia* se aplicó específicamente —por los atenienses y otros griegos— al gobierno de Atenas y también de otras muchas ciudades de Grecia.[1]

Entre las democracias griegas, la de Atenas fue con mucho la más importante, la más conocida en su época y en la actualidad, con una incomparable influencia sobre la filosofía política, y con posterioridad ha sido considerada a menudo como ejemplo de participación cívica o, como algunos dirían, de democracia participativa.

El gobierno de Atenas era complejo, demasiado complejo para ser adecuadamente descrito aquí. En su núcleo y a la cabeza había una *asamblea* en la que podían participar todos los ciudadanos. La asamblea elegía a unos pocos cargos clave —los generales, por ejemplo, por muy extraño que nos pueda parecer —. Pero el principal método de selección de los ciudadanos que debían ocupar otros cargos cívicos fue el sorteo, al que ciudadanos elegibles se sometían para ser seleccionados en régimen de igualdad. Según algunas estimaciones, un ciudadano corriente tenía una razonable posibilidad de ser elegido por sorteo al menos una vez a lo largo de su vida para servir en el más importante cargo presidencial en el gobierno.

Aunque algunas ciudades griegas se unieron para formar rudimentarios gobiernos representativos en alianzas, ligas y confederaciones (principalmente dirigidas a la defensa común), se sabe poco de estos sistemas representativos. Prácticamente no dejaron ninguna huella sobre las ideas y prácticas democráticas y, desde luego, ninguna sobre la posterior forma de democracia representativa. Tampoco el sistema ateniense de selección de cargos públicos por sorteo se convirtió nunca en una alternativa aceptable a las elecciones como forma de selección de representantes.

De este modo, las *instituciones políticas* de la democracia griega, por muy innovadoras que fueran en su tiempo, fueron ignoradas o incluso directamente rechazadas durante el desarrollo de la democracia representativa moderna.

Aproximadamente en el mismo período en el que el gobierno popular fue introducido en Grecia, hizo también su aparición en la península italiana, en la ciudad de Roma. Los romanos, sin embargo, decidieron designar a su sistema con el nombre de república, de *res*, que en latín significa cosa o asunto, y *publicus*, público: referido de forma imprecisa, una república era la cosa que pertenecía al pueblo. (Luego volveré sobre estas palabras, democracia y república.)

El derecho a participar en el gobierno de la República estaba restringido en sus comienzos a los patricios o aristócratas. Pero, siguiendo unas pautas que volveremos a encontrarnos, tras muchas luchas por parte de la gente común (la *plebs*, o plebeyos), éstos también consiguieron su integración en el sistema. Al igual que en Atenas, el derecho a participar se restringió a los hombres, tal y como ocurrió en todas las demás democracias y repúblicas hasta el siglo XX.

Desde sus orígenes como una ciudad de tamaño muy modesto, la República romana se expandió mediante la anexión y conquista de territorios mucho más allá de las fronteras de la ciudad antigua. Como consecuencia de ello, la República llegó a dominar sobre toda Italia y mucho más allá. Además, la República a menudo otorgó la ciudadanía romana, que era muy valorada, a los pueblos conquistados, que así no sólo llegaron a ser meros súbditos, sino ciudadanos romanos autorizados a gozar de todos los privilegios y derechos de la ciudadanía.

Sabia y generosa como era esta concesión, si juzgamos a Roma desde la perspectiva actual, descubrimos un defecto enorme: Roma nunca adaptó adecuadamente sus instituciones de gobierno popular al inmenso aumento del número de ciudadanos y de las grandes distancias geográficas de Roma. Visto desde nuestros días, resulta curioso que las asambleas en las que estaban autorizados a participar los ciudadanos romanos siguieran celebrándose, como en sus orígenes, dentro de la ciudad de Roma —en el mismo Foro que, en ruinas, todavía hoy pueden visitar los turistas—. Pero para la mayoría de los ciudadanos romanos que habitaban en los extensos territorios de la República, la ciudad estaba demasiado lejana para poder asistir, al menos sin un extraordinario gasto y esfuerzo. En consecuencia, a un creciente y en último término abrumador número de ciudadanos les era negada, de hecho, la oportunidad de participar en las asambleas ciudadanas en el centro del sistema de gobierno romano. Era como si la ciudadanía estadounidense se hubiera otorgado a los ciudadanos de los distintos Estados a medida que el país iba expandiéndose, pero los pobladores de los nuevos estados sólo pudieran ejercer su derecho al voto en las elecciones nacionales presentándose en Washington, D. C.

Un pueblo altamente creativo y práctico en muchos aspectos, los romanos nunca inventaron o adoptaron una solución que hoy nos parece obvia: un sistema factible de gobierno *representativo* basado en representantes *elegidos democráticamente*. Antes de que podamos llegar a la conclusión de que los romanos eran menos creativos o capaces que nosotros, recordemos que las

innovaciones e invenciones a las que hemos llegado a estar acostumbrados, muchas veces nos parecen tan obvias que con frecuencia nos preguntamos cómo es posible que nuestros predecesores no las inventaran con anterioridad. Muchos de nosotros pronto damos por supuestas cosas que en un tiempo anterior aún tuvieron que ser descubiertas. Así, generaciones posteriores se preguntarán cómo es posible que *nosotros* hubiéramos pasado por alto algunas innovaciones que ellos darán por supuestas. Debido a lo que tomamos por evidente, ¿no podría ser que *nosotros,* como los romanos, seamos insuficientemente creativos a la hora de reorganizar nuestras instituciones políticas?

Aunque la República romana duró considerablemente más que la democracia ateniense, y durante más tiempo del que ha perdurado cualquier democracia moderna, aproximadamente en torno al año 130 a. C. comenzó a verse afectada por agitaciones civiles, guerras, la militarización, la corrupción y un debilitamiento del robusto espíritu cívico que previamente había existido entre sus ciudadanos. Lo poco que había quedado de las auténticas prácticas republicanas pereció con la dictadura de Julio César. Tras su asesinato en el 44 a. C., una república que antes era dirigida por sus ciudadanos se convirtió en un imperio gobernado por sus emperadores.

Con la caída de la República, el gobierno popular desapareció completamente en el sur de Europa. Excepto en los sistemas políticos de pequeñas y dispersas tribus, se esfumó de la superficie de la tierra durante casi un millar de años.

Italia

Como una especie extinta que resurge después de un cambio climático masivo, el gobierno popular comenzó a reaparecer en muchas de las ciudades del norte de Italia en torno al 1100 d. C. Una vez más, el gobierno popular se desarrolló en ciudades-estado relativamente pequeñas, no en grandes regiones o países. Siguiendo una pauta ya familiar en Roma y que luego se repetiría durante la aparición de los modernos sistemas de gobierno representativo, la participación en los cuerpos gubernamentales de las ciudades-estado se restringió en principio a los miembros de las familias de las clases altas: nobles, grandes terratenientes y similares. Pero, a su debido tiempo, residentes urbanos de menor nivel socioeconómico comenzaron a reclamar el derecho a participar. Grupos de lo que hoy llamaríamos clases medias —los nuevos ricos, pequeños mercaderes y banqueros, artesanos cualificados organizados en gremios, los miembros de la infantería bajo el mando de caballeros— no sólo eran más numerosos que los de las clases altas dominantes, sino también capaces de organizarse a sí mismos. Aún más, eran capaces de amenazar con rebeliones violentas y, si fuera necesario, llevarlas a la práctica. Como consecuencia, estos grupos —el *popolo,* como a veces se lo denominaba— obtuvieron el derecho de participar en el gobierno de la ciudad.

Estas repúblicas florecieron durante más de dos siglos en algunas ciudades italianas. Muchas de ellas fueron, como Florencia y Venecia, centros de extraordinaria prosperidad, con una esmerada artesanía, arte y arquitectura soberbios, insuperables diseños urbanos, magníficas música y poesía, y participaron de un entusiasta redescubrimiento del mundo antiguo de Grecia y Roma. Lo que las generaciones posteriores llegaron a denominar como la Edad Media llegó a su fin, y apareció el Renacimiento, esa increíble explosión de brillante creatividad.

Pero, desafortunadamente para el desarrollo de la democracia, a partir más o menos de mediados del siglo XIV, el gobierno republicano de algunas de las principales ciudades comenzó a dar paso a los perennes enemigos del gobierno popular: declive económico, corrupción, oligarquía, guerra, conquista y toma del poder por parte de gobernantes autoritarios, ya fueran príncipes, monarcas o jefes militares. Esto no fue todo. Vista desde la perspectiva más amplia de las tendencias históricas, la ciudad-estado estuvo condenada como fundamento del gobierno popular por la emergencia de un rival con fuerzas inmensamente superiores: el Estado-nación o país. Las ciudades y otras poblaciones quedaron destinadas a incorporarse a esta entidad más amplia y poderosa, convirtiéndose así, como mucho, en unidades subordinadas de gobierno.

Gloriosa como fue, la ciudad-estado era obsoleta.

Palabras sobre palabras

Como habrán visto, me he referido al «gobierno popular» en Grecia, Roma e Italia. Para designar su gobierno popular, los griegos, como vimos, inventaron el término *democracia.* Los romanos se apoyaron en su lengua nativa, el latín, para calificar a su gobierno como «república», y después, los italianos utilizaron ese mismo término para denominar a los gobiernos populares de algunas de sus ciudades-estado. Cabe preguntarse si *democracia* y *república* se refieren a modelos de sistemas constitucionales esencialmente diferentes. O, por el contrario, si las dos palabras sólo reflejan diferencias derivadas de las lenguas de las que originariamente provienen.

La respuesta correcta fue oscurecida por James Madison en 1787 en un influyente escrito que redactó para conseguir apoyo a la recién propuesta constitución estadounidense. Madison —uno de los principales arquitectos de dicha constitución y hombre de Estado excepcionalmente informado en la ciencia política de su tiempo— distinguió entre «una democracia pura, por la que entiendo una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos, que se reúnen en asamblea y administran personalmente el gobierno», y una «república, por la que entiendo un gobierno en el que tiene efecto el sistema de la representación».[2]

Esta distinción no tenía fundamento en la historia anterior: ni en Roma ni, por ejemplo, en Venecia hubo un «sistema de representación». De hecho, las primeras

repúblicas encajan bastante en la definición de Madison de «democracia». Aún más, ambos términos fueron utilizados indistintamente en los Estados Unidos durante el siglo XVIII.

La distinción de Madison tampoco se encuentra en ninguna obra de Montesquieu, el conocido filósofo político francés a quien Madison tanto admiraba y tan frecuentemente ensalzaba. Madison mismo debió saber que la distinción que proponía no gozaba de una base histórica firme, y, en consecuencia, hemos de concluir que la introdujo para desacreditar a los críticos que afirmaban que la constitución propuesta no era suficientemente democrática.

Como quiera que fuera (la cuestión no está clara), el hecho cierto es que las palabras *democracia* y *república* no designaban —a pesar de Madison— diferencias entre tipos de gobierno popular. Lo que reflejaban, al coste de una ulterior confusión, era una diferencia entre el griego y el latín, las lenguas de las que provenían.

Europa del Norte

Ya se llamaran democracias o repúblicas, los sistemas de gobierno popular en Grecia, Roma e Italia carecían todos ellos de algunas de las características cruciales de los gobiernos representativos modernos. La Grecia clásica, así como la Italia medieval y renacentista, se componían de gobiernos populares locales, pero no poseían un gobierno nacional efectivo. Roma sólo tenía, por así decir, un gobierno local apoyado sobre la participación popular, pero no un parlamento popular de representantes electos.

Desde la perspectiva de nuestros días, de estos tres sistemas estaban visiblemente ausentes tres instituciones políticas básicas: un *parlamento nacional* compuesto de *representantes electos*, y *gobiernos locales elegidos por el pueblo* que en última instancia estaban subordinados al gobierno nacional. Un sistema que combinara la democracia al nivel local con un parlamento elegido por el pueblo al nivel superior aún tenía que ser inventado.

Esta combinación de instituciones políticas se originó en Gran Bretaña, Escandinavia, los Países Bajos, Suiza y otros lugares al norte del Mediterráneo.

Si bien las pautas del desarrollo político divergieron mucho entre estas regiones, una visión altamente simplificada se parecería a algo como lo siguiente. En diferentes localidades, hombres libres y nobles comenzarían a participar directamente en asambleas locales. A éstas se sumarían asambleas regionales y nacionales compuestas de representantes, de los que algunos o todos ellos llegarían a ser *electos*.

Asambleas locales

Comienzo con los vikingos, no sólo por razones sentimentales, sino porque su experiencia es poco conocida, aunque muy relevante. Algunas veces he visitado la granja noruega a unas 80 millas al noreste de Trondheim desde donde emigró mi abuelo paterno (y que, para mi satisfacción, todavía se denomina Dahl Vestre o Dahl Oeste). En la cercana ciudad de Steinkjer aún puede verse un anillo hecho con grandes piedras y forma de barco donde los hombres libres vikingos se reunían regularmente desde el 600 al 1000 d. C. en una asamblea decisoria que en noruego se llama *Ting.* (Por cierto, la palabra inglesa *thing* proviene de un antiguo vocablo inglés que significaba a la vez cosa y asamblea.) En los alrededores pueden encontrarse lugares similares, algunos incluso más antiguos.

Hacia el año 900 d. C., las asambleas de vikingos libres no sólo se reunían en la región de Trondheim, sino también en otros muchos lugares de Escandinavia. Como en Steinkjer, el Ting se celebraba habitualmente en un campo abierto marcado por grandes piedras verticales. En las reuniones del Ting, los hombres libres dirimían disputas; discutían, aceptaban y rechazaban leyes; adoptaban o rehusaban propuestas de cambio de religión (como hicieron cuando adoptaron el cristianismo en lugar de la vieja religión noruega); e incluso elegían o daban su consentimiento a un rey —a quien se hacía jurar fidelidad a las leyes aprobadas por el Ting.

Los vikingos sabían poco o nada, ni tampoco les importó lo más mínimo, de las prácticas políticas democráticas o republicanas habidas mil años antes en Grecia y Roma. Partiendo de la lógica de la igualdad que aplicaban a los hombres libres, parece que crearon asambleas por iniciativa propia. Que la idea de igualdad estaba viva y segura entre los hombres libres vikingos lo atestigua la respuesta dada por algunos vikingos daneses cuando, mientras viajaban río arriba en Francia, les preguntó desde la orilla un mensajero: «¿cómo se llama vuestro señor?». «No tiene nombre», respondieron, «somos todos iguales».[3]

Pero debemos resistir la tentación de exagerar. La igualdad de la que presumían los vikingos sólo se aplicaba a los hombres libres, e incluso éstos diferían en riqueza y condición. Por debajo de los hombres libres estaban los esclavos. Al igual que los griegos y romanos, o incluso los europeos y estadounidenses siglos después, los vikingos poseían esclavos: enemigos capturados en la batalla, o las desdichadas víctimas de ataques por sorpresa sobre pueblos vecinos, o simplemente personas compradas en el antiguo y omnipresente mercado de esclavos. Y, contrariamente a los hombres libres, cuando los esclavos eran liberados, permanecían en relación de dependencia respecto a su antiguo propietario. Si los esclavos constituían una casta por debajo de los hombres libres, por encima se encontraba una aristocracia de familias con riquezas, generalmente en tierras, y condición hereditaria. En el vértice había un rey cuyo poder estaba limitado por su elección, su obligación de obedecer las leyes y por la necesidad de mantener la lealtad de los nobles y el apoyo de los hombres libres.

A pesar de estos severos límites a la igualdad, la clase de los hombres libres —campesinos autónomos, minifundistas, granjeros— era lo suficientemente grande

como para imponer una perdurable influencia democrática sobre las instituciones políticas y las tradiciones.

En algunas otras partes de Europa, las condiciones locales también favorecieron a veces la aparición de la participación popular en el gobierno. Los valles de alta montaña de los Alpes, por ejemplo, dotaron de un cierto nivel de protección y autonomía a los hombres libres dedicados a actividades ganaderas. Así describe Raetia (luego cantón suizo de Graubünden) en torno al 800 d. C. un escritor actual: «Los campesinos libres... se encontraron en una situación igualitaria única. Unidos por su común condición... y por su común derecho de uso sobre los pastos de montaña, desarrollaron un sentido de la igualdad completamente opuesto al impulso jerárquico, consciente de los rangos, del feudalismo medieval. Este espíritu distintivo acabaría dominando la posterior aparición de la democracia en la República de Raetia».[4]

De las asambleas a los parlamentos

Cuando los vikingos se aventuraron hacia el oeste y llegaron a Islandia, trasplantaron sus prácticas políticas y en diversas localidades recrearon un Ting. Pero hicieron algo más: anticiparon la posterior aparición de los parlamentos nacionales en otros lugares; en el 930 d. C. crearon una especie de supra-Ting, el *Althing* o Asamblea Nacional, que durante tres siglos siguió siendo la fuente del derecho islandés hasta que los islandeses fueron finalmente subyugados por Noruega.[5]

Entretanto, se desarrollaron asambleas regionales en Noruega, Dinamarca y Suecia y después, como en Islandia, asambleas nacionales. Aunque el crecimiento subsiguiente del poder del rey y de las burocracias centralizadas bajo su control redujo la importancia de estas asambleas nacionales, dejaron su huella sobre desarrollos posteriores.

En Suecia, por ejemplo, la tradición de participación popular en las asambleas del período vikingo condujo en el siglo XV a un precursor del parlamento representativo moderno cuando el rey comenzó a convocar reuniones de representantes de los diferentes sectores de la sociedad sueca: nobleza, clero, habitantes de los burgos y gente común. Estas asambleas se convertirían eventualmente en el *Riksdag* sueco o parlamento.[6]

En el ambiente radicalmente distinto de los Países Bajos y Flandes, la expansión de la manufactura, el comercio y las finanzas contribuyó a crear clases medias urbanas compuestas por personas que controlaban considerables recursos económicos. Los gobernantes, perpetuamente hambrientos de ingresos, no podían ignorar este rico filón, ni gravarlo sin contar con el consentimiento de sus poseedores. Para obtener el consentimiento, los gobernantes convocaron asambleas de representantes provenientes de las ciudades y de las clases sociales

más importantes. Aunque estas asambleas, parlamentos o «estados», como fueron denominadas a veces, no evolucionaron directamente hasta las legislaturas nacionales de hoy, sí establecieron tradiciones, prácticas e ideas que favorecieron profundamente tal impulso.

Entretanto, desde comienzos oscuros empezaba a ver la luz gradualmente un parlamento que en los siglos venideros ejercería con mucho la mayor influencia sobre la idea y la práctica del gobierno representativo. Era el parlamento de la Inglaterra medieval. Un producto de evolución ciega más que de intención y diseño, el parlamento surgió de asambleas convocadas esporádicamente, y bajo la presión de la necesidad, durante el reinado de Eduardo I desde 1272 a 1307.

Cómo evolucionó el parlamento desde estos comienzos es una historia demasiado larga y compleja para resumirla aquí. Hacia el siglo XVIII, sin embargo, tal evolución había conducido a un sistema constitucional en el que el rey y el parlamento estaban cada uno limitado por la autoridad del otro; dentro del parlamento, el poder de la aristocracia hereditaria en la Cámara de los Lores estaba compensado por el poder del pueblo en la Cámara de los Comunes; y las leyes promulgadas por el rey y el parlamento eran interpretadas por jueces que la mayoría de las veces, aunque no siempre, eran independientes del rey y del parlamento.

Durante el siglo XVIII, este aparentemente maravilloso sistema de frenos y contrapesos entre las principales fuerzas sociales del país y la separación de poderes dentro del Estado fueron ampliamente admirados en Europa. Fue enaltecido, entre otros, por Montesquieu, el famoso filósofo político francés, y admirado en Norteamérica por los Padres de la Constitución, muchos de los cuales confiaron en crear en su país una república que fuera capaz de retener las virtudes del sistema inglés sin los vicios de la monarquía. La república que contribuyeron a formar habría de proporcionar, a su debido tiempo, algo así como un modelo para muchas otras repúblicas.

Democratización en camino, pero sólo en camino

Mirando atrás desde la ventaja que ofrece la percepción retrospectiva, podemos ver con facilidad cómo a comienzos del siglo XVIII habían aparecido en Europa las ideas y prácticas políticas que habrían de convertirse en importantes elementos de las visiones e instituciones democráticas posteriores. Valiéndonos de un lenguaje que es más moderno y abstracto del que la gente de aquel tiempo hubiera utilizado, permítanme resumir cuáles eran esos elementos.

Favorecidos por condiciones políticas y oportunidades presentes en algunos lugares de Europa —en especial en Escandinavia, Flandes, los Países Bajos, Suiza y Gran Bretaña—, la lógica de la igualdad estimuló la creación de *asambleas locales* en las que los hombres libres podían participar en el gobierno, al menos hasta cierto punto. La idea de que el gobierno requería el consentimiento *de los*

gobernados, una pretensión que inicialmente afectaba a la exacción de impuestos, fue creciendo gradualmente hasta abarcar a las leyes en general. En un territorio demasiado extenso para la celebración de asambleas primarias de hombres libres, como en una extensa ciudad, región o país, el consentimiento precisaba de una *representación* en la institución que imponía tributos y hacía leyes. En claro contraste con la práctica ateniense, la representación debía ser asegurada, no mediante el sorteo o el azar, sino mediante la *elección.* Para asegurar el consentimiento de los ciudadanos libres en un país, nación o Estado-nación, harían falta legislaturas o parlamentos de representación electoral a distintos niveles: local, nacional, o quizá también provincial, regional o de otros niveles intermedios.

Estas ideas y prácticas políticas europeas proporcionaron una base a partir de la cual pudo desplegarse la democratización. Los ejemplos del gobierno popular en Grecia, Roma y las ciudades italianas consiguieron dotar a veces de mayor credibilidad a las propuestas de quienes abogaban por una mayor democratización. Estas experiencias históricas habían demostrado que los gobiernos sujetos a la voluntad del pueblo eran algo más que esperanzas ilusorias. En alguna época lejana habían existido efectivamente, y, antes de desaparecer, habían sobrevivido durante siglos.

Lo que no se consiguió

Si las ideas, tradiciones, historia y prácticas que acabamos de describir contenían una promesa de democratización, era, en el mejor de los casos, una mera promesa. Todavía faltaban piezas cruciales.

Primero, incluso en países con los comienzos más audaces, las fuertes desigualdades oponían enormes obstáculos a la democracia: diferencias en derechos, deberes, influencia y poder entre esclavos y hombres libres, ricos y pobres, propietarios de tierras y no propietarios, amos y siervos, hombres y mujeres, jornaleros y aprendices, artesanos cualificados y propietarios, burgueses y banqueros, señores feudales y feudatarios, nobles y hombres comunes, monarcas y sus súbditos, los altos cargos del rey y aquellos sobre los que imponían sus mandatos. Incluso los hombres libres eran muy desiguales entre sí en condición, riqueza, trabajo, obligaciones, conocimiento, libertad, influencia y poder. Y en muchos lugares, la esposa de un hombre libre era considerada por la ley, la costumbre y la práctica como algo de su propiedad. Entonces, como ha ocurrido siempre y en todas partes, la lógica de la igualdad se estrellaba contra el obstinado hecho de la desigualdad.

En segundo lugar, incluso allí donde existían asambleas y parlamentos, éstos estaban lejos de reunir condiciones democráticas mínimas. Los parlamentos a menudo no podían competir con el monarca; llevaría siglos hasta que el control sobre los ministros del rey pasara de éste al parlamento o que un presidente ocupara el lugar del rey. Los mismos parlamentos eran bastiones de privilegios,

particularmente en las cámaras reservadas a la aristocracia y al alto clero. Los representantes elegidos por «el pueblo» tenían como mucho una intervención parcial en la creación de la ley.

En tercer lugar, los representantes del «pueblo» no representaban realmente a todo el pueblo. Primero, porque los hombres libres eran, después de todo, varones. Exceptuando a alguna reina ocasional, la mitad de la población adulta era excluida de la vida política. Pero también lo eran muchos varones, de hecho, la mayor parte de ellos. En la tardía fecha de 1832, el derecho a voto en Gran Bretaña se extendía únicamente al 5 % de la población mayor de veinte años. ¡En ese mismo año costó una lucha tempestuosa conseguir expandir el sufragio hasta poco más del 7 %! (cuadro 2). En Noruega, a pesar de la prometedora aparición de la participación popular en el Ting de los tiempos vikingos, el porcentaje sólo era un poco mejor.[7]

En cuarto lugar, hasta el siglo XVIII y con posterioridad, las ideas y valores democráticos no fueron ampliamente compartidos, ni siquiera bien comprendidos. En todos los países, la lógica de la igualdad sólo era efectiva entre unos pocos, y unos pocos muy privilegiados además. Incluso era prácticamente inexistente la comprensión de lo que habría de requerir una república democrática en lo referente a sus instituciones políticas. En lo referente a las libertades de prensa y opinión, la libertad de expresión estaba seriamente limitada, particularmente si se ejercía para criticar al monarca. La oposición política carecía de legalidad y legitimidad. La «Leal oposición de Su Majestad» era una idea que aún no había aparecido. Los partidos políticos eran ampliamente condenados como peligrosos e indeseables. Las elecciones sufrían de una notoria corrupción por parte de los agentes de la Corona.

El avance de las ideas y prácticas democráticas dependía de la existencia de ciertas condiciones favorables que aún no existían. Mientras sólo unos pocos creían en la democracia y estaban dispuestos a luchar por ella, los privilegios existentes se mantenían con la ayuda de gobiernos no democráticos. Aun cuando mucha más gente llegara a creer en las ideas y fines democráticos, seguirían precisándose otras condiciones para alcanzar una ulterior democratización. Más adelante, en la parte IV, describiré algunas de estas condiciones, las más importantes.

Entretanto, debemos recordar que, tras los prometedores comienzos esquematizados en este capítulo, la democratización no evolucionó siguiendo un camino ascendente hasta nuestros días. Hubo subidas y caídas, movimientos de resistencia, rebeliones, guerras civiles, revoluciones. Durante algunos siglos, el ascenso de las monarquías centralizadas invirtió algunos de los avances anteriores, incluso aunque, irónicamente, estas mismas monarquías pudieran

haber contribuido a crear algunas de las condiciones que serían favorables a la democratización a largo plazo.

Volviendo la vista atrás sobre el ascenso y caída de la democracia, está claro que no podemos contar con que las fuerzas sociales aseguren que la democracia siga siempre avanzando, o que incluso sobreviva, tal y como nos recuerdan los largos intervalos en los que los gobiernos populares desaparecieron de la faz de la tierra.

La democracia, tal parece, es un tanto incierta. Pero sus posibilidades dependen también de lo que nosotros hagamos. Incluso aunque no podamos contar con impulsos históricos benignos que la favorezcan, no somos meras víctimas de fuerzas ciegas sobre las que no tenemos ningún control. Con una adecuada comprensión de lo que exige la democracia y la voluntad de satisfacer sus requerimientos, podemos actuar para preservar las ideas y prácticas democráticas y, aún más, avanzar en ellas.

CAPÍTULO III

¿QUÉ QUEDA POR DELANTE?

Cuando discutimos sobre la democracia, quizá nada induzca más a la confusión que el simple hecho de que «democracia» se refiere tanto a un ideal como a una realidad. Muchas veces somos incapaces de aclarar esta distinción. Por ejemplo:

Alan dice: «Creo que la democracia es la mejor forma de gobierno posible».

Beth replica: «¡Debes estar loco al pensar que el así llamado gobierno democrático de este país es el mejor que podamos tener! Vaya, ni siquiera pienso que tenga mucho de democrático».

Alan se refiere, desde luego, a la democracia como un ideal, mientras que Beth alude a un gobierno efectivo generalmente llamado democracia. A menos que Alan y Beth dejen claro cuál es el significado al que cada uno de ellos se refiere, acabarán enredándose en un diálogo de sordos. Por mi larga experiencia sé lo fácil que es caer en esto, incluso —lamento decirlo— entre colegas con profundos conocimientos sobre ideales y prácticas democráticas.

Para evitar este tipo de confusión basta generalmente con que dejemos claro cuál es el significado al que nos referimos:

Alan continúa: «Oh, no me refería a nuestro gobierno efectivamente existente. Respecto de él estaría inclinado a estar de acuerdo contigo».

Beth contesta: «Bien, si estás hablando de gobiernos ideales, pienso que tienes toda la razón. Creo que como ideal, la democracia es la mejor forma de gobierno. Por eso me gustaría que nuestro propio gobierno fuera mucho más democrático de lo que realmente es».

Los filósofos se han enredado en interminables debates sobre las diferencias que existen entre nuestros juicios sobre fines, objetivos, valores y otros de esta naturaleza, y nuestros juicios sobre la realidad, lo efectivo. Emitimos juicios del primer tipo en respuesta a cuestiones como «¿Qué *debo* hacer? ¿Cuál es la cosa correcta que he de hacer?». Hacemos juicios del segundo tipo cuando respondemos a cuestiones como «¿Qué *puedo* hacer? ¿Qué opciones se abren ante mí? ¿Cuáles son las consecuencias previsibles derivadas de mi elección *x* en vez de *y*?». Una etiqueta conveniente para referirse a los primeros es la de juicios de valor (o juicios morales); para los segundos, la de juicios empíricos.

Palabras sobre palabras

A pesar de que los filósofos se han enzarzado en interminables debates sobre

la naturaleza de los juicios de valor y los juicios empíricos y las diferencias entre un tipo de juicios y otro, no hemos de preocuparnos aquí por estas cuestiones filosóficas, ya que en la vida cotidiana estamos bastante acostumbrados a distinguir entre cosas reales y cosas ideales. Aun así, debemos tener en cuenta que la distinción entre juicios de valor y juicios empíricos es útil, siempre que no la llevemos demasiado lejos. Si afirmamos: «Un gobierno debe dotar de igual consideración al bien y a los intereses de cualquier persona vinculada por sus decisiones», o «la felicidad es el bien superior», estamos cerca de emitir los juicios de valor más «puros» posibles. Un ejemplo en el extremo opuesto, una proposición estrictamente empírica, es la famosa ley de la gravitación universal de Newton, que establece que la fuerza entre dos cuerpos es directamente proporcional al producto de sus masas e inversamente proporcional al cuadrado de la distancia entre ellas. En la práctica, muchas afirmaciones contienen o implican elementos de ambos tipos de juicios. Esto es lo que ocurre casi siempre con juicios sobre políticas públicas. Por ejemplo, alguien que dice: «El gobierno debería establecer un programa de seguro médico universal», está diciendo, en efecto, que (1) la salud es un buen fin, (2) que el gobierno debe aspirar a conseguir ese objetivo, y (3) que el seguro médico universal constituye el mejor medio para alcanzar ese fin. Además, hacemos un gran número de juicios empíricos, como en (3), que representan el mejor juicio que podemos hacer ante grandes incertidumbres. Éstas no son conclusiones «científicas» en sentido estricto. Muchas veces se apoyan sobre una amalgama de evidencia fuerte, evidencia débil, evidencia nula e incertidumbre. Juicios como éstos a veces se llaman «prácticos» o «prudenciales». Finalmente, un importante tipo de juicio práctico consiste en ponderar ventajas para un valor, persona o grupo frente a los costes inducidos a otro valor, persona o grupo. Para describir situaciones de esta naturaleza, algunas veces tomo prestada una expresión utilizada a menudo por los economistas y digo que debemos elegir entre varias transacciones de alternativas posibles en nuestros fines. A medida que vayamos progresando, nos encontraremos con todas estas variantes de juicios de valor y juicios empíricos.

Fines democráticos y realidades efectivas

Aunque es útil distinguir entre ideales y realidad, es preciso comprender también cómo se conectan los fines o ideales democráticos a la realidad democrática. En capítulos sucesivos habré de ir explicando con mayor profundidad estas conexiones. Entretanto, permítanme utilizar este mapa como una burda guía sobre lo que queda por delante.

Cada una de las cuatro variables bajo Ideal y Real se refiere a una cuestión fundamental.

¿Qué es la democracia? ¿Qué significa la democracia? En otras palabras, ¿qué criterios deberíamos utilizar para poder determinar si un gobierno es democrático y hasta qué punto lo es?

Creo que un sistema democrático debe satisfacer cinco criterios y que un sistema que incorpore estos criterios sería plenamente democrático. En el capítulo IV describo cuatro de estos criterios, y en los capítulos VI y VII muestro por qué necesitamos un quinto. Recordemos, sin embargo, que los criterios describen un sistema democrático ideal o perfecto. Ninguno de nosotros, supongo, piensa que podamos realmente alcanzar un sistema perfectamente democrático, dada la cantidad de limitaciones que se nos imponen en el mundo real. Aun así, los criterios nos dotan de estándares frente a los cuales podemos comparar los logros y las imperfecciones que todavía perduran en los sistemas políticos efectivos y en sus instituciones, y pueden guiarnos para alcanzar soluciones que nos acerquen al ideal.

¿Por qué la democracia? ¿Qué razones podemos aportar para creer que la democracia es el mejor sistema político? ¿Qué valores están mejor atendidos por la democracia?

Al contestar a estas preguntas es esencial tener en cuenta que *no* sólo estamos inquiriendo sobre por qué las personas apoyan hoy a la democracia, o por qué la han apoyado en el pasado, o cómo han llegado a aparecer los gobiernos democráticos. Las personas pueden favorecer la democracia por muchas razones. Algunos, por ejemplo, favorecerán la democracia sin apenas pensar por qué lo hacen; en su tiempo y lugar, fingir estar de acuerdo con la democracia puede ser lo que convencional o tradicionalmente se hace. Algunos podrán aceptar la democracia porque piensen que con un gobierno democrático tendrán mayores posibilidades de hacerse ricos, o porque la política democrática les abre una prometedora carrera política, o porque alguien a quien admiran les dice que lo hagan, etcétera.

¿Hay razones para apoyar la democracia que sean de mayor relevancia general, quizá incluso de relevancia universal? Creo que las hay. Las discutiremos en los capítulos V a VII.

Dados los límites y posibilidades del mundo real, ¿qué instituciones políticas son necesarias para satisfacer los estándares ideales de la mejor manera posible?

Como veremos en el capítulo siguiente, en distintos tiempos y lugares se ha llamado democracias o repúblicas a sistemas con instituciones políticas significativamente diferentes. En el último capítulo encontramos una razón por la cual se diferencian las instituciones democráticas: han sido adaptadas a enormes diferencias en el tamaño o la escala de las unidades políticas —en población, territorio o ambos—. Algunas unidades políticas, como un pueblo inglés, por ejemplo, son minúsculas en territorio y población; otros, como China, Brasil o los Estados Unidos, son gigantes en ambas dimensiones. Una pequeña ciudad o población puede satisfacer razonablemente bien los criterios democráticos sin necesidad de poseer algunas de las instituciones que se requerirían en, digamos, un extenso país.

Desde el siglo XVIII, sin embargo, la idea de la democracia se ha aplicado a países enteros: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Noruega, Japón, India... Instituciones políticas que parecían necesarias o deseables para la democracia a la pequeña escala de una población o una ciudad, resultaron ser completamente inadecuadas para la escala considerablemente superior de un país moderno. Las instituciones políticas idóneas para una ciudad no lo serían en absoluto incluso para países pequeños en una escala global, como Dinamarca o los Países Bajos. En consecuencia, en los siglos XIX y XX se desarrolló un nuevo conjunto de instituciones, en parte parecidas a las de las democracias y repúblicas más tempranas, pero que, vistas en su conjunto, constituyen un sistema político enteramente nuevo.

El capítulo II ofrece un breve esbozo de este desarrollo histórico. En la parte III describo más en profundidad las instituciones políticas de las democracias reales y cómo se diferencian en aspectos importantes.

Una cautela: decir que ciertas instituciones son necesarias no equivale a decir que basten para alcanzar la democracia perfecta. En todo país democrático existe un desfase sustancial entre democracia ideal y democracia real. Este contraste nos plantea un desafío: ¿podemos encontrar formas de hacer más democráticos a los países «democráticos»?

Si incluso los países «democráticos» no lo son plenamente, ¿qué podemos decir de aquellos países que carecen de algunas o de todas las instituciones políticas principales de la democracia moderna, de los países no democráticos? ¿Cómo, y si acaso, pueden hacerse más democráticos? En efecto, ¿a qué se debe que algunos países hayan llegado a ser relativamente más democráticos que otros? Estas preguntas nos conducen a otras más. ¿Qué condiciones de un país (o de cualquier otra unidad política) favorecen el desarrollo y la estabilidad de las instituciones democráticas? Y, a la inversa, ¿qué condiciones son propensas a prevenir o impedir su desarrollo o estabilidad?

En el mundo de hoy, estas preguntas son de una importancia extraordinaria. Afortunadamente, a finales del siglo XX tenemos respuestas mucho mejores que las que se podían obtener hace sólo unas pocas generaciones y mucho mejores que las de cualquier tiempo anterior en la historia conocida. En la parte IV presento las

respuestas que podemos ofrecer a estas preguntas cruciales ahora que el siglo XX está llegando a su fin.

Desde luego, las respuestas que poseemos no pueden, en modo alguno, liberarse de la incertidumbre. Aun así, nos ofrecen el punto de partida más firme para buscar soluciones que hayamos tenido nunca.

De juicios de valor a juicios empíricos

Antes de abandonar el mapa, deseo llamar la atención sobre un importante cambio a medida que pasamos de izquierda a derecha. Al preguntar «¿qué es la democracia?» hacemos juicios que dependen casi exclusivamente de nuestros valores, o de lo que creemos que es un fin bueno, justo o deseable. Cuando pasamos a la pregunta «¿por qué la democracia?», nuestros juicios dependen todavía en gran medida de valores ideales, pero también de nuestros valores sobre conexiones causales, límites y posibilidades en el mundo real que nos rodea —es decir, de juicios empíricos—. Aquí comenzamos a apoyarnos más profundamente en interpretaciones de evidencias, hechos y hechos supuestos. Cuando tratamos de decidir qué instituciones políticas requiere realmente la democracia, nos apoyamos más en evidencias y juicios empíricos. Pero, aquí también, lo que nos importa depende en parte de nuestros juicios previos sobre el significado y el valor de la democracia. En efecto, la razón por la que nos puede preocupar la naturaleza de las instituciones políticas en el mundo real es que los valores de la democracia y sus criterios son importantes para nosotros.

Cuando alcanzamos la parte derecha del mapa y nos proponemos determinar qué condiciones favorecen el desarrollo y la estabilidad de las instituciones democráticas, nuestros juicios son directamente empíricos; dependen completamente de cómo interpretamos la evidencia a nuestra disposición. Por ejemplo, ¿contribuyen o no significativamente los valores democráticos a la supervivencia de las instituciones políticas democráticas? Pero aquí, una vez más, la razón por la que estos juicios empíricos son importantes y relevantes para nosotros es que nos preocupan la democracia y sus valores.

Nuestro camino, pues, nos conducirá de la exploración de ideales, fines y valores en la parte II a las descripciones mucho más empíricas de las instituciones democráticas en la parte III. Entonces estaremos en condiciones de continuar en la parte IV con una descripción de las condiciones que son favorables o desfavorables para las instituciones políticas democráticas, donde nuestros juicios serán de naturaleza casi exclusivamente empírica. Finalmente, en el último capítulo describiré algunos de los desafíos a los que la democracia se enfrenta en los años venideros.

Segunda parte

DEMOCRACIA IDEAL

CAPÍTULO IV

¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?

Todos tenemos fines que no podemos conseguir por nosotros mismos. Pero algunos de ellos los podemos alcanzar cooperando con otros que comparten fines similares.

Supongamos, entonces, que para alcanzar determinados objetivos comunes, algunos cientos de personas acuerdan constituir una asociación. Podemos dejar de lado cuáles sean los fines concretos de la asociación para centrarnos estrictamente en la cuestión que lleva el título de este capítulo: ¿Qué es la democracia?

En la primera reunión, sigamos suponiendo, algunos miembros sugieren que su asociación necesita una constitución. Su postura es recibida favorablemente. Al suponerse que alguien posee alguna habilidad en estas cuestiones, un miembro propone que dicha persona sea invitada a elaborar una constitución, que luego presentará en una reunión posterior para ser sometida a la consideración de otros miembros. Esta propuesta es adoptada por aclamación.

Al aceptar esta tarea, la persona encargada de elaborar la constitución puede decir algo similar a lo que sigue:

«Creo que comprendo los fines que compartimos, pero no sé cómo hemos de proceder a la hora de adoptar nuestras decisiones. Por ejemplo, ¿queremos una constitución que confíe a algunos de los más capaces y mejor informados de entre nosotros la autoridad de adoptar todas nuestras decisiones más importantes? Este arreglo no sólo puede asegurar decisiones más sabias, sino también ahorrarnos al resto una gran cantidad de tiempo y esfuerzo».

Los miembros rechazan abrumadoramente una solución en estos términos. Un miembro, a quien calificaré como el Hablante Principal, arguye:

«Respecto a las cuestiones más importantes sobre las que ha de pronunciarse esta asociación, nadie entre nosotros es más sabio que el resto en el sentido de que sus decisiones deban prevalecer automáticamente. Incluso aunque algunos miembros puedan tener más conocimientos sobre alguna cuestión en un determinado momento, todos somos capaces de aprender lo que necesitamos saber. Desde luego, habremos de discutir los asuntos y deliberar entre nosotros antes de alcanzar una decisión. Una de las razones por las que constituimos esta asociación es para deliberar y discutir y decidir después sobre políticas. Pero todos estamos cualificados por igual para participar en la discusión de las cuestiones y decidir después sobre las políticas que debe seguir nuestra asociación. Por consiguiente, nuestra constitución debería apoyarse sobre tal presupuesto. Debería garantizarnos a todos nosotros el derecho a participar en las decisiones de la asociación. Por decirlo claramente, dado que todos estamos igual de cualificados, deberíamos gobernarnos democráticamente».

La ulterior discusión revela que los puntos de vista establecidos por el Hablante Principal se ajustan al punto de vista predominante. Entonces acuerdan elaborar una constitución acorde con esos supuestos.

Pero quien emprende tal tarea descubre rápidamente que distintas asociaciones y organizaciones que se califican a sí mismas como «democráticas» han adoptado muchas constituciones distintas. Incluso entre países «democráticos», encuentra que las constituciones se diferencian en aspectos importantes. Por poner un ejemplo, la constitución de los Estados Unidos asegura un ejecutivo poderoso en la Presidencia y al mismo tiempo un fuerte legislativo en el Congreso; y cada uno de ellos es relativamente independiente del otro. Como contraste, la mayoría de los países europeos han preferido un sistema parlamentario en el que la cabeza del poder ejecutivo, un primer ministro, es elegido por el parlamento. Podrían señalarse fácilmente muchas otras diferencias importantes. No hay, al parecer, una única constitución «democrática» (cuestión a la que volveré en el capítulo X).

Nuestro redactor constitucional comenzará a preguntarse ahora si estas constituciones tienen algo en común que justifique su pretensión de ser «democráticas». Y, ¿son algunas quizá *más* democráticas que otras? ¿Qué significa eso de *democracia*? Por desgracia, en seguida aprende que el término se usa en un número sorprendentemente amplio de sentidos. Sabiamente, decide ignorar esta desesperanzadora variedad de definiciones, ya que su tarea es más específica: diseñar un conjunto de reglas y principios, una constitución, que determinará cómo habrán de adoptarse las decisiones de la asociación. Y su constitución debe ajustarse a un principio elemental: que todos los miembros deben ser tratados (bajo la constitución) como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación. Con independencia de lo que se decida para otras cuestiones, en el gobierno de esta asociación todos los miembros deben de considerarse como *políticamente iguales*.

Criterios de un gobierno democrático

Dentro de la enorme y a menudo impenetrable maleza de ideas que existen sobre la democracia, ¿es posible identificar algunos criterios que deban ser satisfechos por el proceso de gobierno de una asociación para cumplir la exigencia de que sus miembros tienen el mismo derecho a participar en las decisiones políticas de la asociación? Hay, creo, al menos cinco de esos criterios:

Participación efectiva. Antes de que se adopte una política por la asociación, todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros.

Igualdad de voto. Cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente

la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales.

Comprensión ilustrada. Dentro de límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles.

Control de la agenda. Los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda. De esta forma, el proceso democrático exigido por los tres criterios precedentes no se cierra nunca. Las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros, si éstos así lo deciden.

Inclusión de los adultos. Todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores. Antes del siglo XX, este criterio era inaceptable para la mayoría de los defensores de la democracia. Para justificarlo habremos de examinar por qué debemos tratar a los otros como a nuestros iguales políticos. Después de haber explorado esta cuestión en los capítulos VI y VII, volveré al criterio de la inclusión.

Entretanto, podremos preguntarnos si los cuatro primeros criterios no son más que meras selecciones arbitrarias de entre muchas posibilidades. ¿Tenemos buenas razones para adoptar estos criterios en particular para estar en presencia de un proceso democrático?

¿Por qué estos criterios?

La respuesta breve es simplemente ésta: cada uno de ellos es necesario si los miembros de la comunidad (con independencia de cuál sea su número) han de ser iguales políticamente a la hora de determinar las políticas de la asociación. Por decirlo con otras palabras, desde el momento en que se incumple cualquiera de estos requisitos, los miembros no serán iguales políticamente.

Por ejemplo, si a algunos miembros se les dan mayores oportunidades que a otros para expresar sus puntos de vista, sus políticas tendrán mayores posibilidades de prevalecer. En el caso extremo, al reducir oportunidades para discutir las propuestas de la agenda, una exigua minoría de los miembros puede, en efecto, determinar las políticas de la asociación. El criterio de la participación efectiva está destinado a evitar este resultado.

O supongamos que los votos de los distintos miembros se cuentan de forma desigual. Imaginemos, por ejemplo, que se atribuye a los votos un peso distinto en función de la cantidad de propiedades de cada miembro, y que hay grandes diferencias entre ellos en las propiedades que poseen. Si creemos que todos los miembros están igual de bien cualificados para participar en las decisiones de la asociación, ¿por qué han de contar bastante más los votos de unos que los de otros?

Aunque los primeros dos criterios parecen casi evidentes en sí mismos, podría ponerse en cuestión que sea necesario o apropiado el criterio de la comprensión ilustrada. Si los miembros están igualmente cualificados, ¿por qué pensamos que es necesario este criterio? Y si los miembros no están igualmente cualificados, ¿por qué diseñar entonces una constitución bajo el presupuesto de que sí lo están?

Sin embargo, como dijo el Hablante Principal, el principio de la igualdad política presupone la idea de que todos los miembros están igual de bien cualificados para participar en las decisiones *siempre que* tengan adecuadas oportunidades de instruirse sobre las cuestiones relativas a la asociación mediante la indagación, discusión y deliberación. El tercer criterio está dirigido a asegurar que cada miembro posee estas oportunidades. Su núcleo fue establecido en el año 431 a. C. por Pericles, el líder ateniense, en una famosa oración que conmemoraba a los muertos de la ciudad en la guerra: «Nuestros ciudadanos corrientes, si bien dedicados a otras actividades, entienden no menos de los asuntos públicos... y en vez de considerar la deliberación como un perjuicio para la acción, la consideramos como un preliminar antes de pasar de hecho a ejecutar lo que es preciso».[1]

Puede parecer suficiente con adoptar los tres primeros criterios en su conjunto. Pero supongamos que unos pocos miembros se oponen secretamente a la idea de que todos deban ser tratados como iguales políticamente en el gobierno de los asuntos de la asociación. En realidad, dicen que los intereses de los grandes propietarios son más importantes que los intereses de los otros. Aunque, arguyen, lo mejor sería que se dotara a los votos de los grandes propietarios de un peso superior que les permitiera ganar siempre, esto parece estar fuera de lugar. Lo que se precisa, en consecuencia, es una provisión que les permita prevalecer con independencia de lo que una mayoría de miembros pueda adoptar en una votación libre y equitativa.

Valiéndose de una solución ingeniosa, proponen una constitución que satisfaga adecuadamente los tres primeros criterios y que en ese sentido pareciera ser plenamente democrática. Pero para anular dichos criterios proponen el requisito de que en las asambleas generales los miembros sólo puedan discutir y votar sobre asuntos que han sido previamente introducidos en la agenda por parte de un comité ejecutivo; y la pertenencia a dicho comité ejecutivo se reduce sólo a los grandes propietarios. Al controlar la agenda, esta minúscula camarilla puede estar bastante segura de que la asociación no actuará nunca en contra de sus intereses, porque jamás autorizará que se avance ninguna propuesta que pueda hacerlo.

Tras una reflexión, nuestro constituyente rechaza su propuesta, porque viola el principio de la igualdad política que le han encargado mantener. Por el contrario, se inclinará a buscar arreglos constitucionales que satisfagan el cuarto criterio y aseguren así que el control final recaiga en los miembros como un todo.

Para que los miembros sean iguales políticos en el gobierno de los asuntos de la asociación deben satisfacerse, pues, todos y cada uno de los cuatro criterios. Hemos descubierto, parece, los criterios que debe cumplir una asociación si ha de gobernarse por un proceso democrático.

Algunas cuestiones cruciales

¿Hemos contestado ya a la pregunta sobre «qué es la democracia»? ¡Como si esta pregunta tuviera una respuesta tan sencilla! A pesar de que la respuesta que acabo de ofrecer constituye un buen punto de partida, sugiere muchas más preguntas.

Para empezar, aun cuando los criterios se pudieran aplicar provechosamente al gobierno de una muy pequeña asociación voluntaria, ¿son realmente aplicables al gobierno de un *Estado*?

Palabras sobre palabras

Dado que el término *Estado* se usa a menudo de forma imprecisa y ambigua, permítanme decir brevemente lo que entiendo por tal. Por *Estado* entiendo un tipo muy especial de asociación que se distingue por la extensión en la que —entre todos aquellos sobre los que reivindica su jurisdicción— puede asegurar la obediencia de sus reglas por medio de sus superiores medios de coerción. Cuando la gente habla del «gobierno», generalmente hace referencia al gobierno del Estado bajo cuya jurisdicción vive. Con raras excepciones, a lo largo de la historia, los Estados han ejercido su jurisdicción sobre un pueblo que ocupaba un cierto territorio (aunque este territorio estuviera a veces poco delimitado o fuera discutido). Podemos pensar así el Estado como una entidad territorial. Aunque en algunas épocas y lugares el territorio del Estado no ha sido mayor que una ciudad, en siglos recientes los Estados han reivindicado su jurisdicción sobre países enteros.

Podrían ponerse muchas pegas a mi conciso intento por expresar el significado de la palabra *Estado.* Los escritos sobre el Estado de los filósofos políticos y del derecho probablemente requerirían una cantidad de papel suficiente como para

consumir un pequeño bosque. Pero lo que he dicho creo que servirá a nuestros propósitos.[2]

Volvamos, entonces, a nuestra pregunta. ¿Podemos aplicar nuestros criterios al gobierno de un Estado? ¡Desde luego que podemos! De hecho, el Estado ha constituido el foco primario de las ideas democráticas. Si bien otro tipo de asociaciones, en particular algunas asociaciones religiosas, han jugado un papel en la reciente historia de las ideas y prácticas democráticas, desde el comienzo de la democracia en la Grecia y Roma antiguas, las instituciones políticas que generalmente pensamos como características de la democracia fueron desarrolladas fundamentalmente para democratizar el gobierno de los Estados.

Quizá merezca la pena repetir que, como cualquier otra asociación, ningún Estado ha poseído jamás un gobierno que haya estado completamente a la altura de los criterios de un proceso democrático. No parece que ninguno lo consiga. Aun así, como espero mostrar, los criterios aportan un estándar muy útil para medir los logros y las posibilidades del gobierno democrático.

Una segunda cuestión: ¿Es realista pensar que una asociación pueda llegar alguna vez a satisfacer plenamente estos criterios? Por decirlo con otras palabras, ¿puede una asociación real llegar a ser plenamente democrática? ¿Es posible que en el mundo real todo miembro de una asociación tenga de verdad iguales posibilidades de participar, de obtener una comprensión informada de los asuntos y de influir en la agenda?

Probablemente no. Pero en ese caso, ¿son útiles estos criterios? ¿O son meras ilusiones, esperanzas utópicas de lo imposible? La respuesta, formulada de modo simple, es que son tan útiles como pueda serlo cualquier estándar ideal, y son más relevantes y eficaces que muchos de ellos. Nos ofrecen una medida a partir de la cual podemos evaluar las actuaciones de asociaciones reales que se pretenden democráticas. Pueden servir como guías para conformar y reajustar determinados arreglos, constituciones, prácticas e instituciones políticas. Para todos aquellos que aspiran a la democracia, pueden suscitar también cuestiones relevantes y ayudar en la búsqueda de respuestas.

Como nunca se sabe si algo es bueno hasta que se pone a prueba, en los capítulos siguientes espero poder mostrar cómo pueden contribuir estos criterios a orientarnos en las soluciones de algunos de los problemas centrales de la teoría y práctica democráticas.

Una tercera cuestión: Partiendo de la base de que los criterios pueden servirnos como una orientación útil, ¿hay algo más aparte de ellos que podamos necesitar a la hora de diseñar instituciones políticas democráticas? Si, como imaginé arriba, habíamos encargado a alguien la tarea de diseñar una constitución democrática y de proponer las instituciones efectivas de un gobierno democrático, ¿podría pasar esta persona directamente de los criterios al diseño? Obviamente no. Un arquitecto armado únicamente con los criterios aportados por el cliente —en lo relativo a ubicación, tamaño, estilo general, número y tipo de habitaciones, costes, plazos, etcétera— sólo podría dibujar los planos después de haber tenido en cuenta un gran número de factores concretos. Así ocurre también con las

instituciones políticas.

Cómo hayamos de interpretar mejor nuestros estándares democráticos, aplicarlos a asociaciones concretas y crear las prácticas e instituciones políticas que requieren, no es, desde luego, una tarea sencilla. Para hacerlo, hemos de ir directamente a las realidades políticas efectivas, donde nuestras elecciones precisarán de innumerables juicios teóricos y prácticos. Entre otras dificultades, cuando tratamos de aplicar varios criterios —en este caso, cuatro al menos—, probablemente descubriremos que a veces unos entran en conflicto con otros, y habremos de saber enjuiciar transacciones alternativas sobre valores en conflicto. Esto lo descubriremos en nuestro análisis de las constituciones democráticas en el capítulo X.

Finalmente, una cuestión más importante todavía: los puntos de vista del Hablante Principal fueron aceptados, parece, sin que nadie los desafiara. Pero ¿por qué habrían de serlo? ¿Por qué deberíamos creer que la democracia es deseable, particularmente en el gobierno de una asociación tan importante como el Estado? Y si la conveniencia de la democracia presupone la conveniencia de la igualdad política, ¿por qué habríamos de creer en algo que, bien mirado, parece bastante ridículo? Pero, si no creemos en la igualdad política, ¿cómo podemos apoyar la democracia? Si, por el contrario, creemos en la igualdad política entre los ciudadanos de un Estado, ¿no nos exigiría esto que adoptáramos algo parecido al quinto criterio (la ciudadanía inclusiva)?

Ahora nos ocuparemos de estas inquietantes cuestiones.

CAPÍTULO V

¿POR QUÉ LA DEMOCRACIA?

¿Por qué hemos de apoyar la democracia? Más específicamente, ¿por qué hemos de apoyar la democracia en el gobierno del Estado? El Estado, recuerde, es una asociación única cuyo gobierno posee una extraordinaria capacidad para obtener la obediencia de sus reglas mediante (entre otros medios) la fuerza, la coerción y la violencia. ¿Hay alguna forma mejor de gobernar el Estado? ¿Sería mejor un sistema de gobierno no democrático?

Palabras sobre palabras

A lo largo de este capítulo utilizaré el término *democracia* de modo impreciso para referirme a gobiernos reales, no ideales, que satisfacen los criterios establecidos en el último capítulo en una extensión significativa, pero en absoluto plena. Algunas veces me valdré también de *gobierno popular* como un término comprehensivo que no sólo incluye los sistemas democráticos del siglo XX, sino también sistemas que son asimismo democráticos en otros aspectos, pero en los que una parte sustancial de la población adulta es excluida del sufragio o de otras formas de participación política.

Hasta el siglo XX, la mayor parte del mundo proclamaba la superioridad de los sistemas no democráticos, tanto en la teoría como en la práctica. Hasta muy recientemente, una mayoría preponderante de seres humanos —todos, en algunas épocas— han estado sometidos a gobernantes no democráticos. Y los líderes de los regímenes no democráticos generalmente han tratado de justificar su dominación invocando la antigua y persistente pretensión de que la mayoría de las personas simplemente no son competentes para participar en el gobierno del Estado. La mayoría de las personas saldría ganando, según este argumento, si se limitaran a confiar la complicada tarea del gobierno a aquellos que son más sabios que ellos —como mucho, a una minoría, quizá a una única persona—. En la práctica, estas racionalizaciones nunca resultaron ser del todo eficaces, así que, cuando no bastaron los argumentos, se recurrió a la coerción. La mayoría de la gente nunca consintió en ser gobernada por quienes se pretendían sus superiores; fue forzada a serlo. Esta concepción y práctica más antigua de ninguna manera ha desaparecido, ni siquiera en nuestros días. De una u otra forma, la disputa sobre el

gobierno de «uno, unos pocos o muchos» está aún con nosotros.

A la vista de toda esta historia, ¿por qué deberíamos creer que la democracia es una mejor forma de gobierno del Estado que cualquier alternativa no democrática? Permítanme aportar las razones.

En comparación con cualquier alternativa factible, la democracia posee al menos diez ventajas (cuadro 5).

1. *La democracia ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados*

El problema quizá más persistente y fundamental de la política es el de evitar el gobierno autocrático. Durante toda la historia conocida, incluyendo nuestra propia época, los líderes guiados por megalomanía, paranoia, interés propio, ideología, nacionalismo, creencias religiosas, convicciones de superioridad innata, o puro impulso y sentimiento, han explotado las excepcionales capacidades del Estado para la coerción y la violencia con el objetivo de ponerlas al servicio de sus propios fines. Los costes humanos del gobierno despótico rivalizan con los de la enfermedad, la hambruna y la guerra.

Veamos unos cuantos ejemplos del siglo XX. Bajo el gobierno de José Stalin en la Unión Soviética (1929-1953), muchos millones de personas fueron encarceladas por razones políticas, a menudo por el miedo paranoico de Stalin a conspiraciones en su contra. Se estima que *veinte* millones de *personas* murieron en campos de trabajo, fueron ejecutadas por razones políticas o perecieron durante la hambruna (1932-1933) que se produjo cuando Stalin obligó a los campesinos a incorporarse a granjas de propiedad estatal. Aunque otros *veinte* millones de víctimas del gobierno de Stalin consiguieran sobrevivir, tuvieron que soportar crueles sufrimientos.[1] O tomemos el caso de Adolfo Hitler, el dirigente autocrático de la Alemania nazi (1933-1945). Sin contar las decenas de millones de bajas militares y civiles producto de la Segunda Guerra Mundial, Hitler fue responsable directo de la muerte de seis millones de judíos en campos de concentración, así como de numerosos oponentes, polacos, gitanos, homosexuales y miembros de otros grupos sociales que se propuso exterminar. Bajo el liderazgo despótico de Pol Pot en Camboya (1975-1979), los Jemeres Rojos asesinaron a un cuarto de la población de su país: un caso, podría decirse, de genocidio autoinfligido. El temor de Pol Pot a las clases instruidas era tal que fueron casi exterminadas: llevar gafas o no tener manos callosas equivalía casi literalmente a una pena de muerte.

A decir verdad, la historia del gobierno popular no carece de sus propias y

serias sombras. Como todos los gobiernos, el gobierno popular ha actuado a veces injusta y cruelmente hacia personas de fuera de sus fronteras, gentes de otros Estados —extranjeros, habitantes de las colonias y otros—. A este respecto, los gobiernos populares no se comportaron peor hacia los extraños de lo que lo hicieron los gobiernos no democráticos, y a veces se comportaron mejor. En algunos casos, como en la India, las potencias coloniales contribuyeron, consciente o inconscientemente, a la creación de valores e instituciones democráticas. Pero no deberíamos condonar las injusticias mostradas por países democráticos hacia los extraños, pues al hacerlo contradicen un principio moral fundamental, que —como veremos en el capítulo siguiente— ayuda a justificar la igualdad política entre los ciudadanos de una democracia. La única solución a esta contradicción puede que consista en imponer un código universal de derechos humanos que sea efectivamente respetado en todo el mundo. Por muy importante que sea este problema y su solución, está, sin embargo, fuera del ámbito de este pequeño libro.

Un desafío más directo a las ideas y prácticas democráticas es el daño infligido por gobiernos populares a personas que viven dentro de su jurisdicción y que están obligadas a obedecer sus leyes, pero que carecen de los derechos a participar en el gobierno. A pesar de que estas personas son gobernadas, no gobiernan. Afortunadamente, la solución a este problema es obvia, aunque no sea siempre fácil de poner en práctica: los derechos democráticos deben extenderse a los miembros de los grupos excluidos. De hecho, esta solución fue ampliamente adoptada en los siglos XIX y XX cuando fueron abolidos los límites anteriores al derecho de sufragio y el sufragio adulto universal devino en la pauta básica del gobierno democrático.[2]

¡Espere!, podremos decir. ¿Acaso los gobiernos democráticos no pueden infligir daños a una minoría de ciudadanos que poseen derecho al voto, pero que sistemáticamente pierden en las elecciones a favor de una mayoría? ¿No es eso a lo que nos referimos cuando hablamos de la «tiranía de la mayoría»?

Desearía que la respuesta fuera sencilla. Por desgracia, es mucho más complicada de lo que pueda imaginar. Las complicaciones obedecen al hecho de que prácticamente toda ley o política pública, ya sea adoptada por una mayoría democrática, una minoría oligárquica o un dictador benigno, está llamada a provocar algún daño a algunas personas. Dicho llanamente, la cuestión no es si un gobierno puede diseñar todas sus leyes de forma que ninguna de ellas lesione los intereses de algún ciudadano. Ningún gobierno, ni siquiera un gobierno democrático, puede estar a la altura de tal pretensión. La cuestión es si, a largo plazo, un proceso democrático tenderá a producir menos daño a los derechos e intereses de sus ciudadanos que cualquier otra alternativa no democrática. Aunque sólo sea porque los gobiernos democráticos impiden que lleguen a gobernar autocracias abusivas, satisfacen este requisito mejor que los gobiernos no democráticos.

Pero, precisamente porque las democracias son mucho menos tiránicas que los gobiernos no democráticos, los ciudadanos democráticos apenas pueden permitirse ser complacientes. No podemos justificar razonablemente la comisión

de un crimen menor porque otros cometan crímenes mayores. Incluso cuando un país democrático, siguiendo procedimientos democráticos, crea una injusticia, el resultado... sigue siendo una injusticia. El poder de la mayoría no se convierte en el derecho de la mayoría.[3]

Con todo, hay otras razones para creer que las democracias tienden a ser más justas y respetuosas de los intereses humanos básicos que las no democracias.

2. *La democracia garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar*

La democracia no es únicamente un procedimiento de gobierno. Dado que los derechos son elementos necesarios de las instituciones políticas democráticas, la democracia es también intrínsecamente un sistema de derechos. Los derechos se encuentran entre los pilares esenciales de un proceso de gobierno democrático.

Consideremos por un momento los criterios democráticos descritos en el último capítulo. ¿No es evidente que para satisfacer esos criterios un sistema político habría de asegurar necesariamente a sus ciudadanos algunos derechos? Tomemos la participación efectiva: para satisfacer ese criterio, ¿no deberían poseer sus ciudadanos necesariamente un *derecho* a participar y un *derecho* a expresar sus puntos de vista sobre asuntos políticos, a escuchar lo que otros ciudadanos tengan que decir, a discutir asuntos políticos con otros ciudadanos? O tengamos en cuenta lo que exige el criterio de la igualdad de voto: los ciudadanos deben tener *derecho* a votar y a que sus votos cuenten equitativamente. Y así con otros criterios democráticos: claramente, los ciudadanos deben tener un *derecho* a investigar las alternativas, un *derecho* a participar a la hora de decidir cómo y qué debe ir en la agenda, etcétera.

Por definición, ningún sistema no democrático otorga a sus ciudadanos (o súbditos) este amplio elenco de derechos políticos. Si algún sistema político lo hiciera, ¡se convertiría, por definición, en un sistema democrático!

Con todo, la diferencia no es una mera cuestión de definiciones. Para satisfacer las exigencias de la democracia, los derechos que le son inherentes deben estar efectivamente a disposición de sus ciudadanos. No basta con prometer derechos democráticos en textos escritos, en la ley o incluso en un documento constitucional. Los derechos deben hacerse verdaderamente efectivos y estar efectivamente a disposición de los ciudadanos en la práctica. Si no lo están, entonces el sistema político no es, a estos efectos, democrático, con independencia de lo que el gobernante pretenda; los adornos de «democracia» son una mera fachada para un gobierno no democrático.

Ante la atracción de las ideas democráticas, en el siglo XX los gobernantes despóticos han encubierto muchas veces su dominio bajo un espectáculo de «democracia» y «elecciones». Imaginemos, sin embargo, que en tal país los ciudadanos llegan a conseguir disponer de alguna forma, por hablar con realismo,

de todos los derechos necesarios para la democracia. El país ha hecho entonces una transición a la democracia, como ha ocurrido con gran frecuencia a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Llegados a este punto, podría objetarse que la libertad de palabra, digamos, no existirá simplemente por el mero hecho de ser una parte de la definición misma de democracia. ¿A quién le importan las definiciones? Seguramente diríamos que la conexión debe estar en algo que se encuentra más allá de la definición. Y, desde luego, estaríamos en lo cierto. Las instituciones que otorgan y protegen los derechos y oportunidades democráticos básicos son necesarias para la democracia: no simplemente como una condición lógicamente necesaria, sino como una condición empíricamente necesaria para que exista la democracia.

Aun así, podríamos preguntarnos, ¿acaso no estamos aquí ante pura teoría, abstracciones, ante el juego de teóricos, filósofos y otros intelectuales? Sin duda, podríamos añadir, sería demencial pensar que el apoyo de unos cuantos filósofos basta para crear y sustentar la democracia. Y, desde luego, estaríamos en lo cierto. En la parte IV examinaremos algunas de las condiciones que aumentan las posibilidades de que la democracia sea mantenida. Entre ellas está la existencia de una amplia presencia de los valores democráticos entre los ciudadanos y líderes políticos, incluidos los relativos a los derechos y oportunidades necesarios para la democracia.

Afortunadamente, la necesidad de estos derechos y oportunidades no es algo tan ininteligible como para que no pueda ser comprendido por los ciudadanos corrientes y sus líderes políticos. Para los estadounidenses totalmente corrientes de finales del siglo XVIII, por ejemplo, era bastante obvio que no podían tener una república democrática sin libertad de expresión. Una de las primeras decisiones de Tomás Jefferson después de haber accedido a la presidencia en 1800 fue la de abolir la infamante Ley de Extranjería y Sedición, aprobada bajo su antecesor, John Adams, que hubiera sofocado la expresión política. Al hacerlo, Jefferson no sólo respondía a sus propias convicciones, sino también, según parece, a las opiniones ampliamente sostenidas por los estadounidenses corrientes de su tiempo. Si muchos ciudadanos son incapaces de comprender que la democracia exige ciertos derechos fundamentales, o si dejan de apoyar a las instituciones políticas, administrativas y judiciales que protegen esos derechos, la democracia está en peligro.

Afortunadamente, este peligro disminuye bastante gracias a una tercera virtud de los sistemas democráticos.

3. *La democracia asegura a sus ciudadanos un mayor ámbito de libertad personal que cualquier alternativa factible a la misma*

Además de todos los derechos, libertades y oportunidades que son estrictamente necesarios para que un gobierno sea democrático, los ciudadanos de una democracia tienen la seguridad de gozar de una colección de libertades aún

más extensa. Una opinión sobre la conveniencia de la democracia no puede existir con independencia de otras convicciones. En este conjunto se incluye la idea de que la libertad de expresión, por ejemplo, es deseable en sí misma. En el universo de los valores o bienes, la democracia ocupa un papel crucial. Pero no es el único bien. Como todos los demás derechos esenciales para el proceso democrático, la libertad de expresión posee su propio valor, porque es instrumental para la autonomía moral, el juicio moral y la vida buena.

Aún más, la democracia no sobreviviría durante mucho tiempo a menos que sus ciudadanos fueran capaces de crear y mantener una cultura política de apoyo, una cultura general que efectivamente sustentara estas prácticas e ideales. La relación entre un sistema democrático de gobierno y la cultura democrática que lo sustenta es compleja, y volveremos sobre este punto en el capítulo XII. Baste con decir aquí que una cultura democrática con casi total seguridad subrayará el valor de la libertad personal, y así dotará de apoyo a derechos y libertades adicionales. Lo que Pericles, el gran hombre de Estado griego, dijo de la democracia ateniense en el 431 a. C., puede igualmente aplicarse a la democracia moderna: «La libertad de que disfrutamos en nuestro gobierno se extiende también a nuestra vida corriente».[4]

Indudablemente, la aseveración de que el Estado democrático confiere una libertad más amplia que cualquier otra alternativa factible siempre podría desafiarla quien creyera que todos alcanzaríamos una mayor libertad si el Estado fuera abolido en su totalidad: la audaz pretensión de los anarquistas.[5] Pero si tratamos de imaginar un mundo sin ningún Estado en absoluto, donde cada persona respetara los derechos fundamentales de todas las demás personas y todas las cuestiones que exigieran una decisión colectiva se adoptaran pacíficamente mediante acuerdo unánime, seguramente concluiríamos, como la mayoría de las personas, que eso es imposible. La coerción sobre algunas personas por parte de otras personas, grupos u organizaciones sería demasiado probable: por ejemplo, por personas, grupos u organizaciones que trataran de robar a otras los frutos de su trabajo, de esclavizar o dominar a los más débiles, de imponer su dominación sobre otros o, sin abolición del Estado produciría una insoportable violencia y desorden —la «anarquía» en su sentido popular— un buen Estado sería entonces superior al mal Estado que probablemente emanaría desde los cimientos de la anarquía.

Si rechazamos el anarquismo y suponemos la necesidad del Estado, un Estado con un gobierno democrático asegurará entonces un mayor grado de libertad que cualquier otro.

4. *La democracia ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales*

Todos, o casi todos, deseamos ciertos bienes: sobrevivir, estar protegidos, alimentos, salud, amor, respeto, seguridad, familia, amigos, trabajo satisfactorio,

ocio y otros. La pauta específica de los deseos de una persona seguramente se diferenciará de la que gobierna a otra. La mayoría de las personas desean ejercitar algún control sobre los factores que condicionan, parcial o completamente, la satisfacción de sus deseos —alguna libertad de elección, una oportunidad de conformar su vida de acuerdo a sus propios fines, preferencias, gustos, valores, compromisos, creencias—. La democracia protege esta libertad y oportunidad mejor que ningún otro sistema político alternativo que haya sido diseñado jamás. Nadie ha presentado el argumento tan convincentemente como John Stuart Mill.

Un principio «tan universalmente aplicable y verdadero como cualquier otra proposición general, susceptible de ser emitida sobre los asuntos humanos», escribió, «... es que los derechos e intereses de toda o cualquier persona únicamente no corren el riesgo de ser descuidados cuando las personas a que atañen se encargan de su dirección y defensa... Los seres humanos no tienen más seguridad contra el mal obrar de sus semejantes que la *protección* de sí mismos por sí mismos». Podrán proteger sus derechos e intereses frente a los abusos del gobierno, y de aquellos que influyen y controlan el gobierno —prosigue—, únicamente si pueden participar plenamente en la determinación de la conducta del gobierno. Por tanto, concluye, «finalmente, no puede exigirse menos que la admisión de todos a una parte en el poder soberano del Estado», esto es, un gobierno democrático.[6]

Mill seguramente tenía razón. Indudablemente, quien está incluido en el electorado de un Estado democrático, no puede tener ninguna certeza de que sus intereses serán adecuadamente protegidos; pero si está excluido, puede estar perfectamente seguro de que sus intereses serán seriamente vulnerados por negligencia o por daño directo. ¡Mejor será la inclusión que la exclusión!

La democracia está particularmente vinculada a la libertad de otra manera adicional.

5. *Sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse, es decir, que vivan bajo leyes de su propia elección*

Ningún ser humano normal puede gozar de una vida satisfactoria si no es viviendo en comunidad con otras personas. Pero vivir en asociación con otros tiene un precio: no siempre se puede hacer lo que se desea. Cuando se deja atrás la niñez, se aprende un hecho básico de la vida: aquello que uno desea hacer entra en conflicto a veces con lo que otros quieren hacer. Se aprende también que el grupo o los grupos a los que se quiere pertenecer siguen ciertas reglas o prácticas a las que uno, como miembro del mismo, debe obedecer. Consecuentemente, si uno simplemente no puede imponer sus deseos por la fuerza, deberá encontrar entonces una manera de resolver sus diferencias pacíficamente, quizás mediante acuerdos.

Surge así una cuestión que ha resultado ser un profundo motivo de perplejidad

tanto en la teoría como en la práctica. ¿Cómo pueden elegirse las reglas que el grupo nos obliga a obedecer? Dada la excepcional capacidad del Estado para hacer efectivas sus leyes mediante la coerción, la cuestión es particularmente relevante para nuestra posición como ciudadanos (o súbditos) de un Estado. ¿Cómo podemos ser a la vez libres de elegir las leyes que han de hacerse efectivas por parte del Estado y aun así, una vez elegidas, no ser libres de desobedecerlas?

Si yo y mis conciudadanos siempre estuviéramos de acuerdo, la solución sería sencilla: nos limitaríamos a llegar a un acuerdo unánime sobre las leyes. De hecho, bajo estas circunstancias quizá no tuviéramos necesidad de leyes, salvo quizá como recordatorio; al obedecer las normas estaríamos obedeciéndonos a nosotros mismos. En efecto, el problema desaparecería, y la completa armonía entre mis socios y yo haría que el sueño del anarquismo se hiciera realidad. Por desgracia, la experiencia enseña que la unanimidad genuina, libre y persistente es excepcional en los asuntos humanos; un consenso continuo y perfecto es un fin inalcanzable. Por tanto, nuestra difícil cuestión permanece.

Si no podemos confiar sensatamente en vivir en perfecta armonía con todos nuestros congéneres, podemos intentar la creación de un proceso para acceder a decisiones sobre reglas y leyes que pudieran satisfacer ciertos criterios razonables.

- El proceso aseguraría que, antes de que la ley fuera promulgada, yo y todos los demás ciudadanos tuviéramos una oportunidad de que nuestros puntos de vista fueran conocidos.
- Se nos garantizarían oportunidades para la discusión, deliberación, negociación y compromiso que, en las mejores condiciones, pudieran conducir a una ley que todos consideraran satisfactoria.
- Ante el supuesto más probable de que la unanimidad no pudiera ser alcanzada, se promulgará aquella ley que cuente con el mayor número de apoyos.

Como habrán observado, estos criterios son parte del proceso democrático ideal descrito en el capítulo anterior. Aunque ese proceso no puede garantizar que todos los miembros vayan a vivir estrictamente bajo leyes que sean el producto de su propia elección, sí sirve para expandir la autodeterminación hasta sus máximos límites posibles. Aun cuando alguien se encontrara entre los miembros que quedan en minoría, cuya opción escogida es rechazada por la mayoría de sus conciudadanos, decidiría, a pesar de todo, que el proceso es más equitativo que cualquier otro que razonablemente pudiera esperar alcanzar. Al elegir vivir libremente bajo una constitución democrática más que bajo una alternativa no democrática, está ejercitando su libertad de autodeterminación.

6. *Solamente un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral*

¿Qué significa decir que se ejercita la responsabilidad moral? Significa, creo, que se adoptan los principios morales y sólo se toman decisiones en función de esos principios después de haber entrado en un profundo proceso de reflexión, deliberación, escrutinio y consideración de las posibles alternativas y de sus consecuencias. Ser moralmente responsable equivale a ser autónomo en el ámbito de las elecciones moralmente relevantes.

Esto crea una exigencia que la mayoría de nosotros no somos capaces de satisfacer la mayor parte de las veces. Aun así, el margen de nuestra responsabilidad moral está tan limitado como nuestra oportunidad de vivir bajo leyes elegidas por nosotros mismos. ¿Cómo podemos ser responsables de decisiones que no podemos controlar? Si no podemos influir en la conducta de los cargos del gobierno, ¿cómo podemos responsabilizarnos de sus actos? Si estamos sujetos a decisiones colectivas, como ciertamente estamos, y si el proceso democrático maximiza nuestra oportunidad de vivir bajo leyes producto de nuestra propia elección, entonces —en una extensión inalcanzable por ninguna alternativa no democrática— aquél nos faculta también para actuar como personas moralmente responsables.

7. *La democracia promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible*

Ésta es una pretensión atrevida y considerablemente más controvertida que cualquiera de las otras. Es, como se observará, una aseveración empírica, una pretensión sobre hechos. En principio, deberíamos ser capaces de poner a prueba esta pretensión al diseñar una adecuada forma de medir el «desarrollo humano» y comparar el desarrollo humano entre personas que viven en regímenes democráticos y no democráticos. Pero esta labor es de una dificultad asombrosa. Por tanto, aunque la evidencia que existe apoya la proposición que presentamos, probablemente deberíamos contemplarla como una aseveración que es altamente plausible, pero no probada.

Prácticamente todo el mundo tiene una visión de las cualidades humanas que son adecuadas e inadecuadas, cualidades que deberían ser desarrolladas si son convenientes y evitadas si son indeseables. Entre las cualidades deseables que la mayoría de nosotros desearía promover están la honestidad, la equidad, el valor y el amor. Muchos de nosotros pensamos también que las personas adultas plenamente desarrolladas deben poseer la capacidad de valerse por sí mismas, de actuar en defensa de sus intereses sin tener que contar con otros para hacerlo. Es deseable, pensamos muchos de nosotros, que los adultos actúen responsablemente, que ponderen los cursos de acción alternativos lo mejor que puedan, consideren las consecuencias, y todo ello teniendo en cuenta los derechos y obligaciones de otros además de los suyos propios. Y deberían poseer la habilidad de entrar con otros en discusiones libres y abiertas sobre los problemas

que han de afrontar conjuntamente.

La mayoría de los seres humanos poseen al nacer la potencialidad de desarrollar estas cualidades. El que de hecho las desarrollen y cómo lo hagan depende de muchas circunstancias, entre las cuales se encuentra la naturaleza del sistema político en el que vivan. Sólo los sistemas políticos democráticos proporcionan las condiciones bajo las que pueden desarrollarse plenamente las condiciones que he mencionado. Todos los demás regímenes reducen, a menudo drásticamente, el margen dentro del cual los adultos pueden proteger sus propios intereses, considerar los intereses de otros, asumir la responsabilidad por decisiones importantes, y comprometerse libremente con otros en la búsqueda de la mejor decisión. Un gobierno democrático no constituye una condición suficiente para asegurar que las personas vayan a desarrollar estas cualidades, pero es esencial para ello.

8. *Sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política*

Una de las razones más importantes para preferir un gobierno democrático es que puede conseguir la igualdad política entre ciudadanos en una medida muy superior que cualquier alternativa factible. Pero ¿por qué habríamos de dotar de valor a la igualdad política? Dado que la respuesta está lejos de ser evidente, en los dos capítulos siguientes explicaré por qué es deseable la igualdad política, por qué, en efecto, se deriva necesariamente de la aceptación de varios supuestos razonables en los que probablemente creemos casi todos nosotros. Mostraré también que si aceptamos la igualdad política, debemos incorporar entonces el quinto criterio democrático contenido en el cuadro 4.

Las ventajas de la democracia que he discutido hasta ahora tienden a aplicarse a las democracias pasadas y presentes. Pero como vimos en el capítulo II, algunas de las instituciones políticas de los sistemas democráticos con los que estamos familiarizados hoy, son el producto de siglos recientes; de hecho, una de ellas, el sufragio adulto universal, se ha dado principalmente en el siglo XX. Estos sistemas representativos modernos con sufragio universal para los adultos parecen tener dos ventajas adicionales que no pueden ser necesariamente reivindicadas por todas las democracias y repúblicas anteriores.

9. *Las democracias representativas modernas no se hacen la guerra entre sí*

Esta extraordinaria cualidad de los gobiernos democráticos fue en gran medida impredecible e inesperada. Pero al llegar a la última década del siglo XX, la evidencia se ha hecho abrumadora. De treinta y cuatro guerras internacionales entre 1945 y 1989, ninguna tuvo lugar entre países democráticos. Aún más,

«tampoco ha habido apenas una expectativa o preparación para la guerra entre ellos».[7] La observación es cierta incluso para antes de 1945. Desde bastante atrás en el siglo XIX, países con gobiernos representativos y otras instituciones democráticas, en los que una parte sustancial de la población masculina gozaba del derecho de sufragio, no se hicieron la guerra entre sí.

Desde luego, los gobiernos democráticos modernos hicieron la guerra a países no democráticos, como en la Primera y Segunda Guerras Mundiales. Impusieron también el dominio colonial mediante la fuerza militar a pueblos conquistados. Algunas veces han interferido en la vida política de otros países, desgastando o contribuyendo al derrocamiento de algún gobierno débil. Hasta 1980, por ejemplo, los Estados Unidos tuvieron un pésimo historial de apoyos a dictaduras militares en América Latina; en 1954 coadyuvaron al golpe militar que derrocó al gobierno recién electo de Guatemala.

A pesar de todo, el hecho destacable es que las democracias representativas modernas no se hacen la guerra *entre sí.* Las razones no están del todo claras. Probablemente, los altos niveles de comercio internacional entre las democracias modernas las predisponen a la cordialidad más que a la guerra.[8] Pero es cierto también que los ciudadanos y líderes democráticos aprenden las artes del compromiso. Están inclinados, además, a ver a las personas de otros países democráticos como menos amenazadoras, más como ellos mismos, más dignas de confianza. Finalmente, la práctica e historia de pacíficas negociaciones, tratados, alianzas y defensa común frente a enemigos no democráticos refuerzan la predisposición a buscar la paz más que a hacer la guerra.

Así, un mundo más democrático promete ser también un mundo más pacífico.

10. *Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos*

Hasta hace dos siglos más o menos, un presupuesto compartido por los filósofos políticos era que la democracia se adaptaba mejor a gentes frugales: la prosperidad, se pensaba, era un rasgo de las aristocracias, oligarquías y monarquías, pero no de la democracia. Sin embargo, la experiencia de los siglos XIX y XX demostró precisamente lo contrario. Las democracias eran prósperas, y en comparación, los países no democráticos eran generalmente pobres.

La relación entre prosperidad y democracia fue particularmente notable en la segunda parte del siglo XIX. La explicación puede encontrarse en parte en la afinidad entre la democracia representativa y una economía de mercado en la que los mercados no están por lo general altamente regulados, los trabajadores son libres de moverse de un lugar o trabajo a otro, las empresas de propiedad privada compiten por ventas y recursos, y los consumidores pueden elegir entre bienes y servicios ofrecidos por proveedores en competencia. A finales del siglo XX, si bien no todos los países con economías de mercado eran democráticos, todos los países

con sistemas políticos democráticos tenían también economías de mercado.

En los dos últimos siglos, una economía de mercado generalmente ha producido mayor prosperidad que cualquier otra alternativa a la misma. Se ha dado la vuelta así a la antigua máxima. Dado que todos los países democráticos modernos tienen economías de mercado, y un país con una economía de mercado tiende a prosperar, un país democrático moderno probablemente sea también un país rico.

Las democracias poseen también por lo general otras ventajas económicas sobre la mayoría de los países no democráticos. En primer lugar, los países democráticos promueven la educación de sus pueblos, y una fuerza de trabajo instruida contribuye a la innovación y al crecimiento económico. Además, el respeto a la ley generalmente se implanta con mayor fuerza en los países democráticos; los tribunales son más independientes; los derechos de propiedad gozan de mayor protección; los acuerdos contractuales se hacen respetar más eficazmente, y es menos probable la intervención arbitraria en la vida económica por parte del gobierno y los políticos. Por último, las economías modernas dependen de la comunicación, y en los países democráticos las barreras a la comunicación son mucho menores. Buscar e intercambiar información es más fácil y mucho menos peligroso que en la mayoría de los regímenes no democráticos.

Con todo, si la relación entre la democracia moderna y las economías de mercado tiene ventajas para ambas, no podemos ignorar un coste importante que la economía de mercado impone a la democracia. Al crear desigualdades, la economía de mercado puede disminuir también las posibilidades de alcanzar una igualdad política plena entre los ciudadanos de un país democrático. Volveremos a este problema en el capítulo XIV.

Las ventajas de la democracia: resumen

Sería un grave error esperar demasiado de cualquier gobierno, incluso de un gobierno democrático. La democracia no puede garantizar que sus ciudadanos serán felices, prósperos, saludables, sabios, pacíficos o justos. Alcanzar estos fines está más allá de la capacidad de cualquier gobierno, incluido un gobierno democrático. Es más, en la práctica, la democracia nunca ha llegado a alcanzar sus ideales. Como todos los anteriores intentos por conseguir un gobierno más democrático, las democracias modernas sufren también de muchos defectos.

A pesar de sus imperfecciones, sin embargo, nunca podemos perder de vista los beneficios que hacen a la democracia más deseable que cualquier alternativa factible a la misma:

1. La democracia ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados.

2. La democracia garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar.
3. La democracia asegura a sus ciudadanos un ámbito de libertad personal mayor que cualquier alternativa factible a la misma.
4. La democracia ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales.
5. Sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse, es decir, que vivan bajo las leyes de su propia elección.
6. Solamente un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral.
7. La democracia promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible.
8. Sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política.
9. Las democracias representativas modernas no se hacen la guerra entre sí.
10. Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos.

Gozando de todas estas ventajas, la democracia constituye para la mayoría de nosotros una apuesta mucho mejor que cualquier alternativa equiparable a la misma.

CAPÍTULO VI

¿POR QUÉ LA IGUALDAD POLÍTICA?
I. IGUALDAD INTRÍNSECA

Muchas personas concluirán que las ventajas de la democracia discutidas en el último capítulo pueden ser suficientes —quizá más que suficientes— para justificar la creencia de que el gobierno democrático es superior a cualesquiera otras alternativas que realmente puedan ser alcanzadas. Y aun así, cabría preguntarse si es razonable presuponer, como parece implicar la creencia en la democracia, que los ciudadanos deben ser tratados como *iguales* cuando participan en el gobierno. ¿Por qué los derechos necesarios para el proceso democrático deben extenderse *por igual* entre los ciudadanos?

La respuesta, aunque crucial para creer en la democracia, dista de ser obvia.

¿Es la igualdad evidente en sí misma?

En palabras que llegarían a ser famosas a lo largo y ancho del mundo, en 1776 los autores de la Declaración de Independencia americana anunciaron: «Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad». Si la igualdad es evidente en sí misma, entonces no se precisa una justificación ulterior. En la Declaración no se encuentra ninguna. Con todo, para la mayoría de nosotros está lejos de ser evidente que todos los hombres —y mujeres— han sido creados iguales. Si el presupuesto no es verdadero como una evidencia en sí mismo, ¿podemos razonablemente justificar su adopción? Y si no podemos, ¿cómo vamos a defender un proceso de gobierno que parece asumir que es cierto?

Los críticos han rechazado a menudo aseveraciones como la contenida en la Declaración de Independencia alegando que no es más que retórica vacía. Si —insisten— una pretensión así se supone que establece un hecho sobre la naturaleza humana, esto es evidentemente falso.

A la acusación de falsedad, los críticos a veces añaden la de hipocresía. Como ejemplo señalan que los autores de la Declaración ignoraron el hecho incómodo de que en los nuevos estados que ahora se estaban proclamando independientes, una mayoría preponderante era excluida de disfrutar los derechos inalienables de los que habían sido dotados por nada menos que su Creador. En esa época, y todavía durante mucho tiempo después, las mujeres, los esclavos, los negros liberados y

los pueblos nativos fueron privados no sólo de sus derechos políticos, sino también de muchos otros «derechos inalienables» esenciales para la vida, la libertad y la consecución de la felicidad. En efecto, la propiedad era también un derecho «inalienable», y los esclavos eran propiedad de sus amos. El mismo Thomas Jefferson, el principal autor de la Declaración, poseía esclavos. En aspectos importantes, las mujeres también eran propiedad de sus maridos. Y a un importante número de hombres libres —según algunas estimaciones, en torno al 40 %— les era negado el derecho de voto; en todos los nuevos estados americanos, el derecho de voto se restringió a los propietarios hasta bien entrado el siglo XIX.

Ni en aquella época ni con posterioridad fue la desigualdad algo peculiar de los Estados Unidos. Más bien al contrario. En los años treinta del siglo XIX, el escritor francés Alexis de Tocqueville concluyó que, en comparación con Europa, una de las características distintivas de los Estados Unidos era su extraordinario nivel de igualdad social entre los ciudadanos del país.

Aunque muchas desigualdades han disminuido desde 1776, muchas otras permanecen. Basta con que miremos a nuestro alrededor para ver desigualdades por todas partes. La desigualdad, no la igualdad, parece ser la condición natural de la humanidad.

Thomas Jefferson tenía demasiada experiencia en los asuntos humanos como para ignorar el hecho palpable de que, en muchos aspectos importantes, las capacidades, ventajas y oportunidades humanas no se distribuían igualmente por el nacimiento, y mucho menos después de que la educación, las circunstancias y el azar hubieran acrecentado las diferencias iniciales. Es difícil presuponer que los cincuenta y cinco hombres que firmaron la Declaración de Independencia —hombres de experiencia práctica, abogados, comerciantes, hacendados— fueran ingenuos en su comprensión de los seres humanos. Si aseguramos que no ignoraban la realidad ni eran simplemente hipócritas, ¿qué pudieron haber entendido por la audaz aseveración de que todos hombres son creados iguales?

A pesar de tanta evidencia en contrario, la idea de que los seres humanos son fundamentalmente iguales tuvo mucho sentido para Jefferson, igual que lo había tenido para otros antes que él, como los filósofos ingleses Thomas Hobbes y John Locke.[1] Desde los tiempos de Jefferson, muchas otras personas de todo el mundo han venido a aceptar, en alguna forma, la idea de la igualdad humana. Para muchos, la igualdad es simplemente un hecho. Así, para Alexis de Tocqueville en 1835, la creciente «igualdad de condiciones» que observaba en Europa y en América era tan sorprendente que constituía un «hecho providencial, y poseía todas las características de un decreto divino: durable, constantemente elude toda interferencia humana, y todos los acontecimientos así como todos los hombres contribuyen a su progreso».[2]

Igualdad intrínseca: un juicio moral

La igualdad y las desigualdades pueden adoptar una casi infinita variedad de formas. Desigualdad en la habilidad de ganar una carrera de maratón o un concurso de ortografía es una cosa; desigualdad en oportunidades de votar, hablar y participar en el gobierno de otras formas es otra cosa bien distinta.

Para comprender por qué es razonable que nos comprometamos con la igualdad política entre ciudadanos de un Estado democrático, necesitamos reconocer que cuando algunas veces hablamos de igualdad no hacemos referencia o expresamos un juicio de hecho. No intentamos describir lo que creemos que es o será cierto, como cuando hacemos afirmaciones sobre los vencedores de las carreras de maratón o los concursos de ortografía. Al contrario, pretendemos expresar un juicio moral sobre los seres humanos; pretendemos decir algo sobre lo que pensamos que *debe* ser. Un juicio moral de este tipo puede formularse de la forma siguiente: «Debemos contemplar el bien de cada ser humano como *intrínsecamente igual* al de cualquier otro». Por valernos de las palabras de la Declaración, en aplicación de un juicio *moral* insistimos en que la vida, la libertad y la felicidad de una persona no es intrínsecamente superior o inferior a la vida, libertad o felicidad de cualquier otra. Consecuentemente, decimos que debemos tratar a todas las personas como si poseyesen una igual pretensión a la vida, libertad, felicidad y otros bienes e intereses fundamentales. Permítanme calificar este juicio moral como el principio de *igualdad intrínseca*.

El principio no nos permite avanzar demasiado, y para aplicarlo al gobierno de un Estado, nos ayudaría añadir un principio suplementario, que parece implicar lo siguiente: «Al adoptar las decisiones, el gobierno debe dotar de una igual consideración al bien y a los intereses de cada persona vinculada por tales decisiones». ¿Pero por qué habríamos de aplicar el principio de la igualdad intrínseca al gobierno de un Estado y obligarlo a dotar de igual consideración a los intereses de todos? Contrariamente a los autores de la Declaración, la pretensión de que la verdad de la igualdad intrínseca es evidente en sí misma me resulta, como sin duda también a muchos otros, altamente improbable. Aun así, la igualdad intrínseca incorpora una perspectiva tan fundamental sobre el valor de los seres humanos que está próxima a los límites de lo que requiere una justificación racional suplementaria. Como con los juicios de hecho, así también ocurre con los juicios morales: si se persigue un aserto hasta llegar lo suficientemente cerca de su fundamentación, al final se acaban encontrando límites más allá de los cuales la argumentación racional impide que se siga avanzando. En las memorables palabras de Martín Lutero en 1521: «No es seguro ni prudente hacer algo en contra de la conciencia. Aquí estoy —no puedo hacer otra cosa—. Dios me ayude. Amén».

Aunque el principio de la igualdad intrínseca está próximo a estos límites últimos, todavía no los hemos alcanzado del todo. Por distintas razones, la igualdad intrínseca es, creo, un principio razonable sobre el que fundamentar el gobierno de un Estado.

¿Por qué hemos de adoptar el principio?

Razones éticas y religiosas

En primer lugar, para una gran cantidad de personas a lo largo y ancho del mundo, el principio es consistente con sus creencias y principios éticos más fundamentales. Que todos somos por igual hijos de Dios, es un principio del judaísmo, el cristianismo y el islam; el budismo incorpora una perspectiva algo parecida (entre las principales religiones del mundo, sólo el hinduismo puede ser una excepción). La mayoría de los razonamientos morales, la mayoría de los sistemas de ética, explícita o implícitamente asumen tal principio.

Las debilidades de un principio alternativo

En segundo lugar, con independencia de lo que ocurra en otras asociaciones, para gobernar un Estado muchos de nosotros consideramos cualquier alternativa general al principio de la igualdad intrínseca como no plausible y no convincente. Supongamos que el ciudadano Jones propusiera la siguiente alternativa como un principio válido para el gobierno del Estado: «Al adoptar sus decisiones, el gobierno debe tratar siempre mi bien y mis intereses como superiores a los de cualquier otro». Rechazando implícitamente el principio de la igualdad intrínseca, Jones sostiene lo que podría calificarse como un principio de la superioridad intrínseca —o, al menos, de la superioridad intrínseca de Jones—. La aspiración a la superioridad intrínseca puede hacerse, desde luego, más inclusiva, y generalmente lo es: «El bien y los intereses de mi grupo (la familia, clase, casta, raza o lo que sea, de Jones) son superiores a los de todos los otros».

No es nada sorprendente reconocer en este punto que los seres humanos somos algo más que un poco egoístas: tendemos, en distintos grados, a estar más preocupados por nuestro propio interés que por el de los demás. Consecuentemente, muchos de nosotros podemos estar muy tentados de afirmar esa pretensión para nosotros mismos y para aquellos con los que estamos más unidos. Pero, a menos que podamos confiar en controlar el gobierno del Estado por nuestros propios medios, ¿por qué habríamos de aceptar la superioridad intrínseca de otros como un principio político fundamental?

Sin duda, una persona o grupo que gozara del poder suficiente puede hacer efectiva la pretensión de su superioridad intrínseca a pesar de las objeciones de otros —literalmente, sobre sus cadáveres—. A lo largo de la historia humana, muchos grupos e individuos han hecho uso —o, más bien, abuso— de su poder por estos mismos medios. Pero, precisamente porque la fuerza bruta tiene sus límites, aquellos que han pretendido encarnar su superioridad intrínseca sobre los demás, invariablemente han tenido que encubrir su, por otra parte, débil aspiración bajo el

manto del mito, la religión, el misterio, la tradición, la ideología, y la pompa y las circunstancias.

Pero, si no perteneciéramos al grupo privilegiado y pudiéramos permitirnos rechazar sin riesgo la pretensión a la superioridad intrínseca, ¿consentiríamos libre y conscientemente en un principio tan absurdo? Tengo grandes dudas.

Prudencia

Las dos razones precedentes a favor de la adopción de un principio de igualdad intrínseca como fundamento del gobierno de un Estado sugieren una tercera: la prudencia. Dado que el gobierno de un Estado no sólo proporciona grandes beneficios, sino que también puede infligir grandes daños, la prudencia dicta una cautelosa preocupación por la forma en la que sus inusuales capacidades vayan a ser utilizadas. Un proceso gubernamental que definitiva y permanentemente privilegia un bien e interés propio sobre los de los otros, puede ser atrayente si tuviéramos la seguridad de que nosotros o nuestro grupo siempre acabara prevaleciendo. Pero para muchas personas, ese resultado es tan improbable, o tan incierto al menos, que es más seguro insistir en la idea de que nuestros intereses tendrán igual consideración que los de los demás.

Aceptabilidad

Un principio que considere prudente aceptar, será aceptado también por otros. Así, un proceso que garantice una igual consideración para todos podemos concluir razonablemente que será más capaz de asegurar el consentimiento de todos aquellos cuya cooperación necesitamos para conseguir nuestros fines. Desde esta perspectiva, el principio de la igualdad intrínseca tiene mucho sentido.

Con todo, a pesar de la pretensión en contra de la Declaración de Independencia, está lejos de ser evidente que debamos sostener el principio de la igualdad intrínseca y dotar de igual consideración a los intereses de todos en el gobierno del Estado.

Pero si interpretamos la igualdad intrínseca como un principio de gobierno que se justifica sobre la base de la moralidad, la prudencia y la aceptabilidad, me parece que tiene mucho más sentido que cualquier alternativa al mismo.

CAPÍTULO VII

¿POR QUÉ LA IGUALDAD POLÍTICA?
II. COMPETENCIA CÍVICA

Puede resultar ahora una sorpresa poco agradable enterarnos de que incluso aunque aceptemos la igualdad intrínseca y la igual consideración de intereses como juicios morales razonables, ello no nos lleva necesariamente a aceptar la democracia como el mejor sistema de gobierno.

El contraargumento de la tutela

Para ver por qué esto es así, imaginemos que un pequeño número de conciudadanos nos dicen a algunos de nosotros: «Al igual que vosotros, nosotros también creemos firmemente en la igualdad. Pero no sólo estamos profundamente dedicados al bien público; sabemos también mejor que la mayoría cómo puede llegar a alcanzarse. En consecuencia, estamos mucho más capacitados para gobernar que la inmensa mayoría del pueblo. Por tanto, si solamente nos concedierais autoridad exclusiva sobre el gobierno, dedicaríamos nuestra sabiduría y nuestro esfuerzo a servir al bien común, y al hacerlo dotaríamos de igual consideración al bien y los intereses de todos».

La pretensión de que el gobierno debe remitirse a expertos profundamente comprometidos con el gobierno dirigido al bienestar general y que son superiores a otros en su conocimiento de los medios necesarios para alcanzarlo —Platón los denominó guardianes— ha sido siempre el principal rival de las ideas democráticas. Los defensores del gobierno de la tutela atacan a la democracia en un punto aparentemente vulnerable: se limitan a negar que las personas corrientes sean competentes para gobernarse a sí mismas. No niegan necesariamente que las personas sean intrínsecamente iguales en el sentido que antes exploramos. Como en la república ideal de Platón, los guardianes pueden estar entregados al servicio del bien de todos y, al menos por implicación, pueden sostener que bajo su tutela todos son intrínsecamente iguales en su bien e intereses. Los defensores de la tutela en el sentido de Platón no pretenden que los intereses de las personas elegidas como guardianes sean intrínsecamente superiores a los intereses de otros. Afirman que los expertos en el gobierno, los tutores, serían superiores en su *conocimiento* del bienestar general y de los medios necesarios para alcanzarlo.

El argumento a favor de la tutela política hace un uso persuasivo de las analogías, particularmente de las analogías que incorporan conocimiento experto

y competencia: el superior conocimiento del médico sobre cuestiones que tienen que ver con la salud y la enfermedad, por ejemplo, o la superior competencia del piloto para guiarnos sin peligro a nuestro destino. ¿Por qué no permitir, pues, que aquellos con superior competencia en el gobierno adopten las decisiones cruciales sobre la salud del Estado; que piloten el gobierno hacia su destino adecuado, el bien común? Desde luego, no podemos presumir que todas las personas sean invariablemente los mejores jueces de sus propios intereses. Obviamente, los niños no lo son; otros, generalmente los padres, deben actuar como sus tutores hasta que estén capacitados para cuidar de sí mismos. Que los adultos también pueden estar equivocados respecto a sus intereses, sobre la mejor manera de satisfacer sus fines, es algo que demuestra la experiencia común: la mayoría de nosotros llega a lamentar algunas de nuestras decisiones pasadas. Admitimos que estábamos equivocados. Aún más, casi todos nos apoyamos en expertos para adoptar decisiones cruciales que afectan directa y decisivamente a nuestro bienestar, felicidad, salud, futuro, incluso a nuestra supervivencia; no sólo en médicos, cirujanos, pilotos, sino también, en nuestra compleja sociedad, en una miríada de otros especialistas. Si dejamos que expertos tomen decisiones sobre cuestiones importantes como éstas, ¿por qué no debemos entonces trasladar el *gobierno* a los expertos?

Por muy atractivo que pudiera parecer a veces, el argumento que favorece la tutela en vez de la democracia fracasa a la hora de tener suficientemente en cuenta algunos de los defectos fundamentales de la analogía.

Delegar en expertos algunas decisiones secundarias no equivale a ceder el control final sobre las decisiones fundamentales

Como dice un antiguo adagio, los expertos deben estar a mano, no con la mano en el mando. Los expertos pueden poseer conocimientos que sean superiores al nuestro en algunos aspectos importantes. Un buen médico puede saber mejor que nosotros cómo diagnosticar alguna enfermedad, el rumbo que ésta probablemente vaya a seguir, lo seria que vaya a ser, cómo tratarla mejor y si es, en efecto, tratable. Razonablemente, podremos decidir seguir las recomendaciones de nuestro médico. Pero ello no significa que debamos cederle el poder de decidir si debemos o no seguir el tratamiento que recomienda. De la misma manera, una cosa es que los cargos públicos busquen la ayuda de expertos; pero otra completamente distinta es que una élite política posea el poder de decidir sobre las leyes y las políticas que estaremos obligados a obedecer.

Las decisiones políticas hechas por individuos no son equivalentes a las decisiones adoptadas y hechas efectivas por parte del gobierno de un Estado

La cuestión fundamental en el debate de la tutela frente a la democracia no es si los individuos deben algunas veces confiar en expertos. La cuestión es quién o qué grupo debe tener la última palabra en las decisiones hechas por el gobierno de un Estado. Podremos desear razonablemente trasladar algunas decisiones personales a alguien que sea más experto que nosotros en esos asuntos, como nuestro médico, contable, abogado, piloto de avión u otros. Pero de ahí no se deduce automáticamente que sea razonable para nosotros trasladar a una élite política la autoridad de controlar las decisiones fundamentales del Estado, decisiones que se harían ejecutivas, si fuera necesario, mediante la coerción, el encarcelamiento, quizá incluso la muerte.

Para gobernar bien un Estado se requiere mucho más que un conocimiento estrictamente científico

La acción de gobierno no es una ciencia en el sentido en el que lo son la física, la química o incluso, en algunos aspectos, la medicina. Esto es así por distintas razones. De entrada, prácticamente todas las decisiones importantes sobre políticas, ya sean personales o gubernamentales, exigen juicios éticos. Adoptar una decisión sobre los fines que las políticas del gobierno deben intentar alcanzar (justicia, equidad, imparcialidad, felicidad, salud, supervivencia, seguridad, bienestar, igualdad y cualesquiera otros) significa aplicar un juicio ético. Los juicios éticos no son juicios «científicos» en el sentido habitual.[1]

Asimismo, los buenos juicios entran a menudo en colisión unos con otros y los recursos son limitados. Consecuentemente, las decisiones sobre políticas, ya sean personales o gubernamentales, requieren casi siempre juicios sobre transacciones alternativas, la ponderación de fines distintos. Alcanzar la igualdad económica, por ejemplo, puede disminuir los incentivos económicos; los costes de los beneficios sociales para las personas mayores pueden imponerse sobre los jóvenes; gastos de las generaciones actuales pueden imponer costes a las generaciones venideras; preservar un área salvaje puede conseguirse al precio de la pérdida de empleos de mineros y madereros. Los juicios sobre transacciones alternativas entre fines diferentes no son «científicos». La evidencia empírica es importante y necesaria, pero nunca es suficiente. El decidir cuánto hemos de sacrificar de un objetivo, bien o fin para conseguir alguna medida de otro, necesariamente nos ubica bastante más allá de lo que el conocimiento estrictamente científico es capaz de proporcionarnos.

Hay una razón ulterior relativa a por qué las decisiones sobre políticas exigen juicios que no son estrictamente «científicos». Incluso aunque los fines de las decisiones sobre políticas pudieran contar con un asentimiento general, casi siempre nos encontramos con una considerable incertidumbre y conflicto sobre los medios: sobre cómo puedan ser alcanzados mejor los objetivos, la conveniencia, viabilidad, aceptabilidad y consecuencias posibles de los medios alternativos. ¿Cuáles son los mejores medios para hacerse cargo de los pobres, los

desempleados, los sin techo? ¿Cómo se protegen y promocionan mejor los intereses de los niños? ¿A cuánto ha de ascender el presupuesto necesario para la defensa militar y con qué propósito? Creo que es imposible demostrar que exista un grupo, o que éste pueda ser creado, que posea un conocimiento «científico» o «experto» capaz de proporcionar respuestas definitivas a cuestiones como éstas. ¿Preferiríamos encargar la reparación de nuestro coche a un físico teórico o a un buen mecánico de automóviles?

Para gobernar bien un Estado hace falta algo más que conocimiento

Hace falta también incorruptibilidad, una firme resistencia a todas las enormes tentaciones del poder, una continua e inflexible dedicación al bien público más que a los beneficios para uno mismo o para el propio grupo.

El que los expertos puedan estar cualificados para servir como agentes nuestros no quiere decir que estén cualificados para hacerlo como nuestros superiores. Los defensores de la tutela no elevan una pretensión única, sino dos. Se puede crear una élite dirigente —sostienen— cuyos miembros sean a la vez definitivamente superiores a los otros en su conocimiento de los fines que debería buscar un buen gobierno y en los mejores medios para alcanzar esos fines y estén tan profundamente dedicados a la consecución del bienestar público que les puede ser encomendada, sin peligro, la autoridad soberana para gobernar el Estado.

Como acabamos de ver, la primera pretensión es altamente dudosa. Pero incluso si pudiera demostrarse que está justificada, esto no serviría por sí mismo para sostener la segunda. El conocimiento es una cosa; el poder es otra. Los probables efectos del poder sobre aquellos que lo ejercen fueron sucintamente presentados en 1887 por un barón inglés, lord Acton, en un famoso aserto: «El poder tiende a corromper; el poder absoluto corrompe absolutamente». Un siglo antes, William Pitt, un hombre de Estado inglés de amplia experiencia, había hecho una observación similar: «El poder ilimitado», dijo en un discurso en el parlamento, «es proclive a corromper las mentes de quienes lo poseen».

Ésta fue también la perspectiva general adoptada entre los miembros de la Convención Constitucional americana de 1787, a quienes no les faltaba experiencia a este respecto: «Señor, hay dos pasiones que tienen una poderosa influencia sobre los asuntos de los hombres», dijo el delegado de más edad, Benjamin Franklin. «Éstas son la avaricia y la ambición; el amor al poder y el amor al dinero». Uno de los delegados más jóvenes, Alexander Hamilton, coincidió en la idea: «Los hombres aman el poder». Y otro de los delegados más experimentados e influyentes, George Mason, puntualizó: «Dada la naturaleza del hombre, podemos estar seguros de que aquellos que tienen el poder en sus manos... siempre... en cuanto puedan... lo acrecentarán».[2]

Por muy sabios y dignos que sean los miembros de una élite gobernante dotada del poder de gobernar el Estado cuando acceden a él por primera vez, es posible que en unos pocos años o en unas pocas generaciones acaben abusando de

él. Si la historia humana nos proporciona alguna lección, una de ellas es seguramente que los guardianes de un Estado tenderán a convertirse en déspotas valiéndose de la corrupción, el nepotismo, la promoción del interés individual o de grupo, y mediante el abuso de su monopolio sobre el poder coercitivo del Estado para eliminar la crítica, extraer riqueza de sus súbditos y asegurar la obediencia mediante la coerción.

Finalmente, diseñar una utopía es una cosa, y otra bien distinta es realizarla

Cualquier defensor de un régimen tutelar se enfrenta a un conjunto de formidables problemas prácticos: ¿Cómo debe instaurarse la tutela? ¿Quién va, por decirlo así, a diseñar la Constitución y quién va a ponerla en práctica? ¿Cómo se van a elegir los primeros tutores? Si un régimen tutelar ha de depender de alguna forma del consentimiento de los gobernados y no de la mera coerción, ¿cómo habrá de obtenerse ese consentimiento? Comoquiera que se elija a los tutores, ¿elegirán ellos después a sus sucesores, como los miembros de un club? Si así fuera, ¿no correría el riesgo de degenerar desde una aristocracia del talento en una aristocracia del nacimiento? Pero, si no son los tutores quienes eligen a sus sucesores, ¿quién lo hará? ¿Cómo pueden rechazarse los tutores abusivos y explotadores? Y así sucesivamente.

La competencia de los ciudadanos para gobernar

A menos que los defensores del régimen de la tutela puedan aportar soluciones convincentes a los problemas tal y como los acabo de presentar, la prudencia y la razón exigen, a mi juicio, que rechacemos su posibilidad. Al rechazar la posibilidad de la tutela concluimos, en efecto, lo siguiente: *Entre adultos, ninguna persona está tan definitivamente mejor cualificada que otras para gobernar como para dotar a cualquiera de ellas de autoridad completa y final sobre el gobierno del Estado*.

Pero, si no debemos ser gobernados por tutores, ¿por quién hemos de ser gobernados? Por nosotros mismos.

Sobre la mayoría de los asuntos tendemos a pensar que, a menos que pueda presentarse un caso altamente convincente, toda persona adulta debe poder enjuiciar lo que sea mejor para su propio bien e interés. Esta presunción a favor de la autonomía personal únicamente la aplicamos, sin embargo, a los adultos, no a los niños. Por experiencia asumimos, por el contrario, que los padres deben actuar como tutores para proteger los intereses de sus hijos. Si los padres no lo hacen, otros, quizá el gobierno, deberá hacerlo.

Algunas veces rechazamos también la presunción aplicable a personas de edad

adulta, a las que se juzga carentes de una capacidad normal para ocuparse de sí mismas. Como los niños, pueden precisar también de tutores. Pero, contrariamente a aquéllos, para quienes la presunción ha sido invalidada por la ley y la convención, con los adultos la presunción no puede ser anulada a la ligera. El potencial para el abuso es demasiado obvio. Consecuentemente, exigimos una indagación independiente, un proceso judicial de algún tipo.

Si asumimos que, con pocas excepciones, los adultos deben ser dotados del derecho de tomar decisiones personales sobre aquello que corresponda a su mejor interés, ¿por qué hemos de rechazar esta perspectiva en el gobierno del Estado? Aquí la cuestión central ya no es si los adultos son generalmente competentes para tomar las decisiones personales a las que han de enfrentarse todos los días. Ahora la cuestión consiste en si la mayoría de los adultos son suficientemente competentes como para participar en el gobierno del Estado. ¿Lo son?

Para llegar a una respuesta, consideremos una vez más algunas de las conclusiones a las que hemos llegado en algunos de los últimos capítulos.

La democracia confiere muchas ventajas a sus ciudadanos. Los ciudadanos están fuertemente protegidos frente a gobernantes despóticos; poseen derechos políticos fundamentales; además, disfrutan también de una esfera más amplia de libertad; en tanto que ciudadanos, adquieren medios para proteger y avanzar sus intereses personales más importantes; asimismo pueden participar en la decisión sobre las leyes bajo las que han de vivir; pueden ejercitar una amplia dimensión de autonomía moral, y poseen inusuales oportunidades para el desarrollo personal.

Si concluimos que la democracia proporciona estas ventajas sobre los sistemas de gobierno no democráticos, se suscitan algunas cuestiones fundamentales: ¿Por qué deben restringirse las ventajas de la democracia a unas personas y no a otras? ¿Por qué no deberían estar a la disposición de todos los adultos?

Si un gobierno debe otorgar igual consideración al bien de cada persona, ¿no deberían todos los adultos tener el derecho de participar en la decisión sobre qué leyes y políticas permitirían alcanzar mejor los fines que buscan, tanto si sus fines se restringen estrechamente a su propio bien como si incluyen el bienestar de todos?

Si ninguna persona está tan definitivamente mejor cualificada para gobernar como para serle encomendada la autoridad completa y final sobre el gobierno del Estado, ¿quién está entonces mejor cualificado para participar que todos los adultos que se someten a las leyes?

De las conclusiones que se extraen de estas observaciones, surge otra que yo formularía de la siguiente manera: *Excepto bajo una convincente demostración en contrario, en circunstancias singulares, todo adulto, protegido por el derecho, que esté sometido a las leyes del Estado, debe ser considerado lo suficientemente bien cualificado como para participar en el proceso democrático de gobierno del Estado*.

La conclusión a la que ahora apunta el argumento de este capítulo es que si se nos priva de una voz igual en el gobierno del Estado, hay posibilidades muy altas de que no se dote de la misma atención a nuestros intereses que a los de aquellos que sí tienen voz. Si no tengo voz, ¿quién va a hablar por mí? ¿Quién defenderá mis intereses si yo no puedo hacerlo? Y no sólo mis intereses como individuo. Si resultara ser el miembro de un grupo entero excluido de la participación, ¿cómo podrían protegerse los intereses fundamentales de dicho grupo?

La respuesta es clara. Los intereses fundamentales de los adultos a los que se niega la oportunidad de participar en el gobierno *no* estarán adecuadamente protegidos y promovidos por aquellos que gobiernan. La evidencia histórica al respecto es abrumadora. Como vimos en nuestro breve análisis de la evolución de la democracia, los nobles y burgueses en Inglaterra, descontentos con la forma arbitraria con la que el monarca les imponía cargas sin su consentimiento, exigieron y consiguieron el derecho de participar en el gobierno. Siglos después, las clases medias, creyendo que sus intereses fundamentales eran ignorados, demandaron y obtuvieron a su vez ese derecho. Allí y en otros lugares, la continua exclusión, legal o fáctica, de mujeres, esclavos, pobres y trabajadores manuales entre otros, dejó a los miembros de estos grupos escasamente protegidos frente a la explotación y el abuso incluso en países como Gran Bretaña y los Estados Unidos, donde el gobierno, por lo demás, era ampliamente democrático.

En 1861, John Stuart Mill argumentó que, dado que a las clases trabajadoras se les negaba el derecho de sufragio, nadie en el gobierno hablaba a favor de sus intereses. A pesar de que manifestara no creer que quienes participaban en el gobierno buscaran deliberadamente sacrificar los intereses de las clases trabajadoras a favor de los suyos propios, se hizo la pregunta siguiente: «¿Acaso el parlamento, o alguno de los miembros que lo componen, se detiene por un instante a contemplar cualquier cuestión con los ojos de un trabajador? Cuando se discute un asunto en el que los trabajadores como tales poseen un interés, ¿es visto acaso desde cualquier perspectiva que no sea la de los patronos?».[3] La misma cuestión podía haberse suscitado respecto de los esclavos en las repúblicas antiguas y modernas; respecto de muchas personas formalmente libres, pero privadas de hecho de derechos democráticos, tales como los negros en los estados sureños de los Estados Unidos hasta los años sesenta y en Sudáfrica hasta los años noventa, y en otras partes.

Sí, algunas veces individuos y grupos pueden estar equivocados respecto a cuál sea su propio bien. Ciertamente, algunas veces pueden no percibir cuáles sean sus auténticos intereses. Pero el grueso de la experiencia humana nos informa que ningún grupo de adultos puede aportar garantías a los otros sobre el poder de que disponen para gobernar sobre ellos. Esto nos conduce a una conclusión de importancia crucial.

Recordaremos que cuando discutí los criterios de la democracia en el capítulo

IV, pospuse una discusión sobre el quinto criterio: la inclusión de los adultos (véase cuadro 4, p. 48). Este capítulo y el anterior nos proporcionan, creo, importantes razones para concluir que, para ser democrático, el gobierno de un Estado debe satisfacer dicho criterio. Permítanme formularlo de esta manera: *Inclusión plena. El cuerpo de la ciudadanía de un Estado gobernado democráticamente debe incluir a todas las personas sujetas a las leyes de dicho Estado, excepto a los transeúntes y a aquellas que han demostrado ser incapaces de cuidar de sí mismas*.

Problemas no resueltos

Rechazar el argumento de la tutela y adoptar la igualdad política como ideal aún deja abiertas algunas cuestiones difíciles.

¿Acaso no necesitan los ciudadanos y los cargos públicos ayuda de los expertos? ¡Claro que sí! La importancia de los expertos y del conocimiento especializado para que el gobierno democrático funcione bien, es innegable.

Las políticas públicas son a veces tan complejas (y su complejidad quizá vaya en aumento) que ningún gobierno podría adoptar decisiones satisfactorias sin la ayuda de especialistas informados. Del mismo modo que todos nosotros necesitamos a veces recurrir a expertos en nuestras decisiones personales para que nos asesoren y debemos delegar en ellos decisiones importantes, así ocurre también con los gobiernos, incluso con los gobiernos democráticos. Cómo satisfacer mejor los criterios democráticos, mantener un adecuado nivel de igualdad política, y aun así apoyarse en expertos y en el conocimiento especializado a la hora de tomar decisiones públicas, representa un problema serio que sería insensato que lo ignoraran los defensores del gobierno democrático. Pero tendré que ignorarlo aquí.

Si los ciudadanos han de ser competentes, ¿no precisarán de instituciones sociales y políticas que les transmitan esas capacidades? Indudablemente. Las oportunidades para obtener una comprensión ilustrada sobre las cuestiones públicas no sólo forman parte de la definición de democracia. Constituyen un requisito de la democracia.

Nada de cuanto he dicho implica que una mayoría de los ciudadanos no pueda cometer errores. Puede cometerlos y los comete. Precisamente por esto, los defensores de la democracia han dotado de un alto valor a la educación. Y la educación cívica no sólo requiere una escolarización formal, sino discusión, deliberación, debate y controversia públicas, disponibilidad efectiva de información fiable y otras instituciones de una sociedad libre.

Pero supongamos que las instituciones para desarrollar ciudadanos competentes son débiles, y que muchos ciudadanos no saben lo suficiente como para proteger sus valores e intereses fundamentales. ¿Qué hemos de hacer? Para buscar una respuesta puede ser útil resumir las conclusiones a las que hemos llegado hasta aquí.

Hemos adoptado el principio de la igualdad intrínseca: debemos contemplar el bien de cada ser humano como intrínsecamente igual al de cualquier otro.

Hemos aplicado ese principio al gobierno de un Estado: al adoptar las decisiones, el gobierno debe dotar de igual consideración al bien y a los intereses de cualquier persona vinculada por sus decisiones.

Hemos rechazado la tutela como una forma satisfactoria de aplicar el principio: entre adultos, nadie está tan definitivamente mejor cualificado que otros para gobernar como para que deba confiársele la autoridad completa y final sobre el gobierno del Estado.

En su lugar, hemos aceptado la inclusión plena: el cuerpo de la ciudadanía de un Estado gobernado democráticamente debe incluir a todas las personas sujetas a las leyes de dicho Estado, excepto a los transeúntes y a aquellas que han demostrado ser incapaces de cuidar de sí mismas.

En consecuencia, si las instituciones encargadas de promover la educación cívica son débiles, sólo queda una única solución satisfactoria. Deben ser fortalecidas. Quienes creemos en los fines democráticos, estamos obligados a buscar fórmulas para que los ciudadanos puedan adquirir la competencia que precisan.

Las instituciones que se crearon en los países democráticos durante los siglos XIX y XX dirigidas a promover la educación cívica quizá no sean ya adecuadas. Si esto es así, los países democráticos deberán entonces crear nuevas instituciones o completar las antiguas.

Comentarios finales y anticipo

Hemos explorado cerca de la mitad del territorio presentado en el cuadro 3 (p. 31). Pero apenas nos hemos asomado a la otra mitad: las instituciones básicas que son necesarias para promover los fines de la democracia y las condiciones sociales, económicas y de otro tipo que favorecen el desarrollo y el mantenimiento de estas instituciones políticas democráticas. Éstas las exploraremos en los capítulos siguientes.

Pasamos, pues, de los fines a las realidades concretas.

Tercera parte

DEMOCRACIA REAL

CAPÍTULO VIII

¿QUÉ INSTITUCIONES POLÍTICAS REQUIERE UNA DEMOCRACIA A GRAN ESCALA?

¿Qué significa decir que un país está gobernado democráticamente?

En este capítulo nos centraremos sobre las instituciones políticas de la *democracia a gran escala,* es decir, las instituciones políticas necesarias para un *país democrático*. No nos preocupará aquí, entonces, qué es lo que pueda requerir la democracia en un grupo muy pequeño, como un comité. Debemos conservar también en mente nuestra reiterada advertencia: toda democracia real no ha alcanzado nunca los criterios democráticos descritos en la parte II y recogidos en el cuadro 4 (p. 52). Finalmente, deberíamos ser conscientes, en este capítulo y a lo largo de todo el libro, de que en el lenguaje corriente utilizamos la palabra *democracia* para referirnos tanto a un ideal como a una realidad efectiva, que sólo es una realización parcial del objetivo. Por ahora, pues, cuento con el lector a la hora de hacer las necesarias distinciones cuando utilice palabras como *democracia, democráticamente, gobierno democrático, país democrático* y otras.

Si un *país* ha de gobernarse democráticamente, ¿qué sería necesario? Como mínimo, debería poseer ciertos arreglos, prácticas e instituciones políticas que significaran un importante avance, aunque no completo, hacia la consecución de los criterios democráticos ideales.

Palabras sobre palabras

Arreglos políticos suena a algo más bien provisional, que bien podrían darse en un país que acaba de abandonar el gobierno no democrático. Tendemos a pensar en las *prácticas* como algo más habitual y, por tanto, más duradero. Generalmente, pensamos en las *instituciones* como algo que se ha asentado después de un largo itinerario, que pasan de una generación a la otra. Cuando un país avanza desde un gobierno no democrático a otro democrático, los tempranos *arreglos* democráticos se convierten gradualmente en *prácticas,* que a su debido tiempo desembocan en *instituciones* asentadas. A pesar de lo útiles que pueden ser estas distinciones, a nuestros efectos será más conveniente, sin embargo, dejarlas de lado y decidirnos por el término *instituciones*.

¿Cómo podemos saber?

¿Cómo podemos determinar razonablemente qué instituciones son necesarias para una democracia a gran escala? Podemos examinar la historia de los países que han cambiado sus instituciones políticas en respuesta, al menos en parte, a demandas en favor de una mayor inclusión popular y participación efectiva en el gobierno y la vida política. Aunque aquellos que en tiempos anteriores buscaron alcanzar la inclusión y la participación no estuvieran necesariamente inspirados por ideas democráticas, aproximadamente desde el siglo XVIII en adelante tendieron a justificar sus objetivos apelando a demandas democráticas y republicanas. ¿Qué instituciones políticas perseguían, y cuáles fueron efectivamente adoptadas en esos países?

Alternativamente, podríamos examinar países cuyo gobierno es considerado generalmente como democrático por la mayoría de su población, por muchas personas de otros países y por estudiosos, periodistas y gente similar. En otras palabras, en el lenguaje corriente y en la discusión académica, dicho país es calificado de democracia.

En tercer lugar, podríamos reflexionar sobre un país específico, o sobre un grupo de países, o quizá incluso sobre un país hipotético, para imaginar, lo más realistamente posible, qué instituciones políticas se precisarían para alcanzar los fines democráticos hasta un nivel sustancial. Emprenderíamos, por así decirlo, un experimento mental, en el que reflexionaríamos cuidadosamente sobre las experiencias, tendencias, posibilidades y limitaciones humanas, y diseñaríamos un conjunto de instituciones políticas que serían necesarias para que pudiera existir una democracia a gran escala y aun así fuera factible y realizable dentro de los límites de las capacidades humanas.

Afortunadamente, estos tres métodos convergen sobre el mismo conjunto de instituciones políticas democráticas. Éstas constituyen, pues, los requerimientos mínimos para un país democrático (cuadro 6).

CUADRO 6

¿Qué instituciones políticas requiere una democracia a gran escala?

LAS DEMOCRACIAS A GRAN ESCALA REQUIEREN:
1. Cargos públicos electos
2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes
3. Libertad de expresión
4. Fuentes alternativas de información
5. Autonomía de las asociaciones
6. Ciudadanía inclusiva

Las instituciones políticas de la democracia representativa moderna

Esquemáticamente, las instituciones políticas del gobierno democrático representativo moderno son las siguientes:

1. *Cargos públicos electos*. El control de las decisiones político-administrativas gubernamentales está investido en cargos públicos elegidos por los ciudadanos. Los gobiernos democráticos modernos a gran escala son, así, *representativos*.
2. *Elecciones libres, imparciales y frecuentes.* Los cargos públicos son elegidos en elecciones frecuentes conducidas con imparcialidad en las que, en términos comparativos, hay poca coerción.
3. *Libertad de expresión.* Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin peligro a un castigo severo, sobre asuntos políticos, definidos en sentido amplio, incluyendo la crítica de los cargos públicos, el gobierno, el régimen político, el orden socioeconómico y la ideología prevaleciente.
4. *Acceso a fuentes alternativas de información.* Los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativas e independientes de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares. Además, existen efectivamente fuentes de información alternativas que no están bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político individual que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas, y estas fuentes alternativas están efectivamente protegidas por la ley.
5. *Autonomía de las asociaciones*. Para alcanzar sus distintos derechos, incluyendo aquellos requeridos para la efectiva operación de las instituciones políticas democráticas, los ciudadanos tienen también el derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes.
6. *Ciudadanía inclusiva*. A ningún adulto que resida permanentemente en el país y esté sujeto a sus leyes le pueden ser negados los derechos de que disfruten otros y que sean necesarios para estas cinco instituciones políticas que acabamos de presentar. Éstos incluyen el derecho al sufragio; a concurrir a cargos electos; a la libertad de expresión; a formar y participar en organizaciones políticas independientes; a tener acceso a fuentes independientes de información, y derechos a otras libertades y oportunidades que puedan ser necesarias para el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas de la democracia a gran escala.

Las instituciones políticas en perspectiva

Generalmente, estas instituciones no aparecen de golpe en un país. Como vimos en nuestra breve historia de la democracia (cap. II), las dos últimas son claramente tardías. Hasta el siglo XX se negó el sufragio universal, tanto en la teoría como en la práctica del gobierno democrático y republicano. Más que cualquier otro rasgo individual, el sufragio universal distingue a la democracia

representativa moderna de todas las demás formas anteriores de democracia.

El momento de aparición y la secuencia en que las instituciones iban introduciéndose ha variado tremendamente. En aquellos países, las democracias «más antiguas», en los que el conjunto completo de instituciones hizo su aparición con anterioridad y ha perdurado hasta el presente, emergen elementos de una pauta en común. Las elecciones a un cuerpo legislativo aparecieron bastante pronto —en Inglaterra, ya desde el siglo XIII, en los Estados Unidos durante su período colonial en los siglos XVII y XVIII. La práctica de elegir a los altos cargos encargados de dictar las leyes fue seguida de una expansión gradual de los derechos de los ciudadanos a expresarse sobre asuntos políticos e intercambiar información. El derecho de formar asociaciones con objetivos políticos explícitos tendió a producirse más adelante. «Facciones» políticas y organizaciones partidistas se consideraron, por lo general, peligrosas, susceptibles de generar divisiones, de subvertir el orden y la estabilidad políticas, y de atentar contra el bienestar público. Con todo, dado que las asociaciones políticas no podían suprimirse sin un grado de coerción que un grupo de ciudadanos cada vez más numeroso e influyente hubiera considerado inaceptable, consiguieron subsistir —a menudo como asociaciones más o menos clandestinas— hasta que lograron salir de las sombras a la plena luz del día. En los cuerpos legislativos, las que en su día fueron «facciones» se convirtieron en partidos políticos. Los de «dentro», quienes servían en el gobierno del momento, se diferenciaron de los de «fuera», a los que en Gran Bretaña se calificó como la Leal Oposición de Su Majestad. En el siglo XVIII británico, la facción que apoyaba al monarca y la facción opuesta, sostenida por gran parte de la *gentry* en el mundo rural, fueron transformándose gradualmente en *Tories* y *Whigs*.* Durante ese mismo siglo, en Suecia, de manera un tanto burlesca, a los dos adversarios partidistas en el parlamento se los llamó *sombreros* y *gorros*.[1]

Durante los años finales del siglo XVIII, en la recién constituida república de los Estados Unidos, Tomás Jefferson, el vicepresidente, y James Madison, el líder de la Cámara de Representantes, organizaron a sus seguidores en el Congreso para oponerse a las políticas del Presidente federalista, John Adams, y de su secretario del Tesoro, Alexander Hamilton. Para tener éxito en su oposición, percibieron en seguida que tendrían que hacer algo más que enfrentarse a los federalistas en el Congreso y el gobierno: tendrían que desplazar a sus oponentes del poder. Para ello debían ganar las elecciones nacionales, y para ganar las elecciones nacionales debían organizar a sus seguidores a lo largo y ancho del país. En menos de una década, Jefferson, Madison y otros que simpatizaban con sus ideas crearon un partido político que estaba organizado ramificándose hasta las más pequeñas circunscripciones, distritos y municipalidades electorales; una organización que debía reforzar la lealtad de sus seguidores durante y entre las campañas electorales y debía asegurarse que éstos acudieran a las elecciones. Su partido Republicano (en seguida bautizado de nuevo como Demócrata-Republicano y una generación después como Demócrata) se convirtió en el primer partido *electoral* de apoyo popular del mundo. Como resultado, una de las instituciones más

fundamentales y decisivas de la democracia moderna, el partido político, había irrumpido más allá de sus confines en parlamentos y legislaturas para organizar a los propios ciudadanos y movilizar el apoyo de los seguidores del partido en las elecciones nacionales.

Cuando el joven aristócrata francés Alexis de Tocqueville visitó los Estados Unidos en la década de 1830, ya habían aparecido en este país las cinco primeras instituciones democráticas descritas arriba. Estas instituciones le parecieron tan profundamente implantadas y omnipresentes que no tuvo ninguna duda en referirse a los Estados Unidos como una democracia. En ese país, dijo, el pueblo era soberano, la «sociedad se gobierna a sí misma por sí misma», y el poder de la mayoría era ilimitado.[2] Se asombró de la multiplicidad de asociaciones en las que se organizaban los estadounidenses, parecía que para cualquier propósito. Y entre estas asociaciones sobresalían los dos principales partidos políticos. A Tocqueville le pareció que en los Estados Unidos la democracia era ya casi tan completa como cabía imaginar que alguna vez pudiera llegar a ser.

Durante el siglo siguiente, las cinco instituciones democráticas básicas que Tocqueville observó durante su viaje a América, se consolidaron en más de una docena de países distintos. Muchos observadores en Europa y en los Estados Unidos llegaron a la conclusión de que cualquier país que aspirara a ser civilizado y progresista necesariamente habría de adoptar una forma de gobierno democrática.

Con todo, en todos ellos faltaba la sexta institución fundamental —la ciudadanía inclusiva—. Aunque Tocqueville afirmara que «el Estado de Maryland, que había sido fundado por hombres de rango, fue el primero en proclamar el sufragio universal», como casi todos los otros hombres (y muchas mujeres) de su tiempo, asumió tácitamente que «universal» no incluía a las mujeres.[3] Ni, desde luego, a algunos hombres. El «sufragio universal» de Maryland resultó que también excluía a la mayoría de los afroamericanos. En otros lugares, en países que en otros aspectos eran más o menos democráticos, la mitad de todos los adultos fue, al igual que en América, completamente excluida de la vida política nacional simplemente por su condición de mujeres; además, a grandes grupos de hombres se les denegó el sufragio porque no podían satisfacer los requisitos de la alfabetización o de la propiedad, una exclusión que fue apoyada por muchas personas que se consideraban defensoras del gobierno democrático o republicano. A pesar de que Nueva Zelanda extendió el derecho de sufragio a las mujeres en 1893 y Australia en 1903, en otros países democráticos las mujeres no alcanzaron el derecho a voto en las elecciones nacionales hasta 1920 aproximadamente; en Bélgica, Francia y Suiza, países que la mayoría de las personas calificaría como altamente democráticos, las mujeres no pudieron votar hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

Dado que para muchos es difícil comprender qué significaba «la democracia» para nuestros predecesores, permítanme volver a subrayar la diferencia: en todas las democracias y repúblicas a lo largo de veinticinco siglos, el derecho de participar plenamente en la vida política se restringió a una minoría de adultos.

Gobierno «democrático» equivalía a un gobierno ejercido únicamente por los hombres —y no por todos ellos—. No fue hasta el siglo XX que, tanto en la teoría como en la práctica, la democracia vino a exigir que el derecho a participar plenamente en la vida política debía ser extendido, si acaso con unas pocas excepciones, a toda la población adulta que residía permanentemente en un país.

Tomadas en su conjunto, entonces, estas seis instituciones políticas no sólo constituyen un nuevo tipo de sistema político, sino una nueva forma de gobierno popular, un tipo de «democracia» que nunca existió durante los veinticinco siglos de experiencia desde la aparición de la democracia en Atenas y de una «república» en Roma. Dado que las instituciones del gobierno democrático representativo moderno, tomadas en su conjunto, son históricamente únicas, es conveniente dotarlas de un nombre propio. Este tipo de gobierno democrático moderno se denomina a veces democracia *poliárquica*.

Palabras sobre palabras

Poliarquía se deriva de las palabras griegas que significan «muchos» y «gobierno»; se distingue así el «gobierno de los muchos» del gobierno de uno o monarquía, o del gobierno de los pocos, aristocracia u oligarquía. A pesar de que dicho término apenas había sido usado, un colega y yo lo introdujimos en 1953 como una adecuada forma de referirnos a una democracia representativa moderna con sufragio universal. A partir de ahora lo utilizaré en este sentido. Más específicamente, una democracia poliárquica es un sistema político dotado de las seis instituciones democráticas contenidas en la lista de arriba. La democracia poliárquica es, pues, distinta de la democracia representativa con sufragio restringido, como la del siglo XIX. Es también diferente a las democracias y repúblicas más antiguas, que no sólo tenían sufragio restringido, sino que carecían de muchas de las otras características cruciales de la democracia poliárquica, tales como partidos políticos, derecho a formar organizaciones políticas para influir en —u oponerse a— los gobiernos existentes, grupos de interés organizados, etcétera. Es también distinta de las prácticas democráticas propias de unidades tan pequeñas que permiten el establecimiento de una asamblea directa de sus miembros y su decisión (o recomendación) directa de las políticas o leyes. (Volveré sobre esta diferencia en un momento.)

Aunque a menudo operaban otros factores, las seis instituciones políticas de la democracia poliárquica se deben, en parte al menos, a las demandas en favor de la inclusión y la participación en la vida política. En aquellos países que hoy habitualmente se consideran democráticos, existen estas seis instituciones. Pero bien cabría preguntarse: ¿Acaso no son algunas de estas instituciones el producto

de luchas históricas? ¿Siguen siendo necesarias para el gobierno democrático? Y si son necesarias todavía para el gobierno democrático, ¿por qué lo son?

El factor del tamaño

Antes de contestar a estas cuestiones, debo llamar la atención sobre una importante cualificación. Como ya advertí al comienzo de este capítulo, estamos considerando las instituciones necesarias para el gobierno de un *país* democrático. ¿Por qué «país»? *Porque todas las instituciones necesarias para un país democrático no siempre serán precisas en unidades mucho más pequeñas que un país*.

Consideremos el gobierno democrático de un comité, o un club, o una ciudad muy pequeña. Aunque la igualdad de voto puede parecer necesaria, unidades pequeñas como éstas pueden operar sin la necesidad de muchos cargos electivos: basta quizá con un moderador que presida las reuniones, un secretario-tesorero que levante actas y atienda las cuentas. Los mismos participantes podrían decidir prácticamente todo durante sus reuniones, dejando los detalles al secretario-tesorero. Los gobiernos de pequeñas organizaciones no necesitarían ser gobiernos *representativos* en toda la extensión del término, en los que los ciudadanos eligen a los representantes encargados de dictar las leyes y las políticas. Pero estos gobiernos podrían ser democráticos, puede que altamente democráticos. Quizá, también, aunque carecieran de partidos políticos o de otras asociaciones políticas independientes, podrían ser sumamente democráticos. De hecho, podemos coincidir con el punto de vista democrático clásico y la perspectiva republicana en que, en asociaciones pequeñas, las «facciones» organizadas no sólo son innecesarias, sino directamente dañinas. En vez de conflictos exacerbados por el faccionalismo, los comités, los partidos políticos y otros, podemos preferir la unidad, el consenso, el acuerdo alcanzado mediante la discusión y el respeto mutuo.

Las instituciones políticas estrictamente requeridas para el gobierno democrático dependen, por tanto, del tamaño de la unidad. Las seis instituciones enumeradas arriba se desarrollaron porque eran necesarias para gobernar *países*, no unidades más pequeñas. La democracia poliárquica es gobierno democrático a escala del Estado-nación o país.

Por volver a nuestra pregunta: ¿Son realmente necesarias las instituciones políticas de la democracia poliárquica para la democracia bajo la amplia escala de un país? Si es así, ¿por qué? Para contestar a estas preguntas gemelas, recordemos lo que requiere un proceso democrático (cuadro 7).

¿Por qué (y cuándo) exige la democracia representantes electos?

Cuando la atención sobre el gobierno democrático se trasladó a unidades a gran escala, tales como naciones o países, se suscitó la siguiente pregunta: ¿Cómo pueden los ciudadanos *participar efectivamente* si el número de ciudadanos llega a ser tan grande o a estar geográficamente tan disperso (o ambos casos, como en un país) como para que puedan participar convenientemente y dictar leyes en asambleas que se reúnan en un mismo lugar? ¿Y cómo pueden asegurarse de que los asuntos que más les conciernen son adecuadamente atendidos por los cargos públicos, es decir, cómo pueden los ciudadanos *controlar la agenda* de las decisiones gubernamentales?

Satisfacer estas exigencias democráticas en una unidad política de la extensión de un país es, desde luego, enormemente difícil; es, de hecho, casi inalcanzable. Pero, al igual que ocurre con los otros criterios democráticos de gran exigencia, puede servir, también aquí, como baremo para evaluar posibilidades y soluciones alternativas. Claramente, los requisitos no podrían ser satisfechos si los más altos cargos del gobierno pudieran fijar la agenda y adoptar políticas con independencia de los deseos de los ciudadanos. La única solución factible, aunque es muy imperfecta, es que los ciudadanos elijan a los cargos más importantes y los sometan a una rendición de cuentas más o menos eficaz a través de las elecciones, despidiéndolos, por así decir, en elecciones sucesivas.

Esta solución nos parece obvia. Pero lo que a nosotros puede parecemos evidente no lo era tanto para nuestros predecesores.

Como vimos en el capítulo II, hasta hace bien poco la posibilidad de que los ciudadanos pudieran designar y rechazar a los representantes dotados de la autoridad de hacer las leyes a través de las elecciones siguió siendo bastante infrecuente, tanto en la teoría como en la práctica de la democracia. Como vimos también, la elección de los representantes se fue desarrollando principalmente a lo largo de la Edad Media, cuando los monarcas hubieron de admitir que, para imponer tributos, sostener un ejército y hacer las leyes, debían contar con el consentimiento de la nobleza, del alto clero y de algunos hombres comunes —no tan comunes— en las más grandes poblaciones y ciudades.

Hasta el siglo XVIII, por tanto, la perspectiva común era que gobierno democrático y republicano equivalía al gobierno del pueblo, y si el pueblo había de gobernar, debía reunirse en asamblea en algún lugar y votar sobre decretos, leyes o políticas. La democracia debía ser democracia de asamblea de ciudad;* la democracia representativa era una contradicción en los términos. Consecuentemente, ya sea de forma implícita o explícita, una república o una democracia sólo podía existir en una pequeña unidad, como una ciudad u otra

población. Los escritores que sostuvieron esta idea, como Montesquieu o Jean-Jacques Rousseau, eran perfectamente conscientes de las desventajas de un pequeño Estado, particularmente cuando había de enfrentarse a la superioridad militar de un Estado mucho más amplio, y eran, por tanto, extremadamente pesimistas respecto a las perspectivas futuras de la democracia genuina.

Pero la perspectiva convencional fue rápidamente superada y abandonada por los fuertes embates del Estado nacional. El mismo Rousseau comprendió claramente que el gobierno de un país del tamaño de Polonia (para el que diseñó una constitución) exigiría necesariamente la representación. Y, poco después, con la llegada de la democracia a América, la concepción convencional desapareció ya del escenario de la historia.

Todavía en 1787, cuando la Convención Constitucional se reunió en Filadelfia para diseñar una constitución apropiada para un extenso país con una población en creciente aumento, los delegados eran plenamente conscientes de la tradición histórica. ¿Acaso podía existir una república a la inmensa escala que ya habían desarrollado los Estados Unidos, sin contar el aún mayor tamaño que habían previsto los delegados?[4] Con todo, nadie cuestionaba que si habría de existir una república en América, tendría la forma de una república *representativa*. Debido a la larga experiencia de la representación en los cuerpos legislativos coloniales, en los de los Estados y en el Congreso Continental, la viabilidad del gobierno representativo era algo que estaba fuera de duda.

Hacia mediados del siglo XIX, la concepción tradicional fue ignorada, olvidada o, si acaso era recordada, se consideraba irrelevante. «Es evidente», escribió John Stuart Mill en 1861,

> que el único gobierno que puede satisfacer plenamente todas las exigencias del Estado social es aquel en el que participa todo el pueblo; que cualquier participación, incluso en las más nimias funciones públicas, es útil; que la participación debe ser tan amplia en todas partes como permita el nivel general de mejoramiento de la comunidad; y que nada puede ser tan deseable en último término como la admisión de todos a compartir el poder soberano del Estado. Pero dado que, en una comunidad que exceda el tamaño de una pequeña población, todos no pueden participar personalmente sino en alguna porción mínima de la acción pública, el resultado es que el tipo ideal de un gobierno perfecto debe ser el representativo.[5]

¿Por qué requiere la democracia elecciones libres, imparciales y frecuentes?

Como hemos visto, si aceptamos la conveniencia de la igualdad política, *entonces* todo ciudadano debe tener *una oportunidad igual y efectiva de votar, y todos los votos deben contarse como iguales.* Si ha de realizarse la igualdad de voto, la consecuencia es que las elecciones deben ser libres e imparciales. Con todo, no basta con que las elecciones sean libres e imparciales. ¡Imaginemos la elección de representantes por un período de, digamos, veinte años! Si los ciudadanos han de conservar *el control final de la agenda*, las elecciones han de ser también frecuentes.

Cómo llevar a la práctica elecciones libres e imparciales no es algo obvio. A finales del siglo XIX, la votación secreta comenzó a reemplazar a la pública «a mano alzada». Aunque la votación pública tiene todavía algunos defensores, el voto secreto se ha convertido en el criterio general; un país en el que sea ampliamente vulnerado sería enjuiciado como carente de elecciones libres e imparciales. Pero el debate continúa en lo relativo a la naturaleza del sistema electoral que mejor satisface los criterios de la imparcialidad. ¿Es más imparcial un sistema de representación proporcional (RP), como el utilizado en la mayoría de los países democráticos, que el sistema *First-Past-the-Post*[*] aplicado en Gran Bretaña y los Estados Unidos? Pueden ofrecerse argumentos razonables a favor de uno u otro, como veremos cuando volvamos sobre esta cuestión en el capítulo XI. En las discusiones sobre los distintos sistemas electorales, se asume, sin embargo, la necesidad del rasgo de la imparcialidad; la forma mejor de alcanzar la imparcialidad y otros objetivos razonables es simplemente una cuestión técnica.

¿Con qué frecuencia deben celebrarse las elecciones? A juzgar por las prácticas en los países democráticos durante el siglo XIX, una tosca respuesta podría ser que las elecciones anuales para los representantes del poder legislativo serían demasiado frecuentes, y todo lo que excediera los cinco años sería demasiado largo. Obviamente, sin embargo, los demócratas pueden tener un desacuerdo razonable sobre el intervalo específico y sobre cómo haya de variar en función de los distintos cargos y las diferentes prácticas tradicionales. La cuestión es que sin elecciones frecuentes, los ciudadanos perderían un sustancial grado de control sobre sus cargos electos.

¿Por qué requiere la democracia la libertad de expresión?

La libertad de expresión se requiere, en primer lugar, para que los ciudadanos puedan *participar* efectivamente en la vida política. ¿Cómo pueden los ciudadanos hacer que sus distintas perspectivas sean conocidas y persuadir a sus conciudadanos y a sus representantes de que las adopten si no pueden expresarse libremente sobre todas las cuestiones que afectan a la dirección del gobierno? Y si han de tomar en consideración los puntos de vista de los otros, deben estar en condiciones de escuchar lo que otros tengan que decir. La libertad de expresión no sólo significa que alguien tenga el derecho a ser oído. Presupone también que alguien tiene el derecho a escuchar lo que otros tengan que decir.

Adquirir una *comprensión ilustrada* de las acciones y políticas gubernamentales posibles también exige la libertad de expresión. Para acceder a la competencia cívica, los ciudadanos precisan de oportunidades para expresar sus propios puntos de vista; para aprender unos de otros; para entablar discusiones y deliberaciones; para leer, escuchar e inquirir a los expertos, a los candidatos políticos y a las personas en cuyo juicio confían, y para aprender por otros medios que se sustentan sobre la libertad de expresión.

Finalmente, sin la libertad de expresión los ciudadanos en seguida acabarían perdiendo su capacidad de influir en la *agenda* de las decisiones políticas. Los ciudadanos silenciosos pueden ser súbditos perfectos de un gobernante autoritario; serían un desastre para la democracia.

¿Por qué requiere la democracia la disponibilidad de fuentes de información alternativas e independientes?

Al igual que la libertad de expresión, la disponibilidad de fuentes de información alternativas e independientes es exigible por algunos de los criterios democráticos básicos; tomemos la necesidad de la *comprensión ilustrada.* ¿Cómo es posible que los ciudadanos adquieran la información que precisan para comprender los diferentes asuntos si el gobierno controla todas las fuentes importantes de información o, lo que es lo mismo, si un único grupo goza de un monopolio informativo? Los ciudadanos deben, pues, tener acceso a fuentes de información alternativas que no estén bajo el control del gobierno o dominadas por cualquier otro grupo o concepción política específica.

O consideremos los requisitos de la *participación efectiva y* la posibilidad de *influir en la agenda*. ¿Cómo podrían los ciudadanos participar efectivamente en la vida política si toda la información que pueden obtener proviene de una única fuente, el gobierno, por ejemplo, o, para el caso, un partido, facción o interés único?

¿Por qué requiere la democracia asociaciones independientes?

Como ya hemos visto, aceptar la necesidad de las asociaciones políticas —grupos de interés, grupos de presión, partidos políticos— supuso un giro radical en las formas de pensamiento convencionales. Si las grandes repúblicas exigen que haya representantes electos, ¿cómo ha de organizarse la competición electoral? Crear una organización como, por ejemplo, un partido político, dota de una ventaja electoral obvia a un grupo político. Y si un grupo trata de hacerse con esa ventaja, ¿no lo harán también otros que están en desacuerdo con sus políticas? ¿Y por qué ha de cesar la actividad política entre las elecciones? Puede influenciarse a los legisladores; se pueden avanzar causas, promover políticas, buscar designaciones. Así, contrariamente a lo que ocurre en una ciudad o población pequeña, la gran escala de la democracia en un país hace que las asociaciones políticas sean a la vez necesarias y deseables. En todo caso, ¿cómo se puede evitar que interfieran en el derecho fundamental de los ciudadanos de participar efectivamente en el gobierno? Así pues, en una república extensa, no sólo son necesarias y deseables sino inevitables. Las asociaciones independientes son también una fuente de

educación cívica e ilustración. Dotan a los ciudadanos de información y también de oportunidades para la discusión, la deliberación y la adquisición de habilidades políticas.

¿Por qué requiere la democracia la ciudadanía inclusiva?

La respuesta se encuentra, desde luego, en las razones que nos condujeron a las conclusiones del último capítulo. Apenas necesitamos repetirlas aquí.

Podemos analizar de distintas maneras las instituciones políticas descritas en este capítulo y sintetizadas en el cuadro 6. Para un país que carezca de una o varias de estas instituciones —y en esta medida no está suficientemente democratizado —, el conocimiento de las instituciones políticas básicas puede ayudarnos a diseñar una estrategia para llevar a cabo una *transición* plena a una democracia representativa moderna. Para aquel país que haya acabado recientemente de hacer la transición, este conocimiento puede servirnos de información sobre las instituciones cruciales que deben ser *fortalecidas, profundizadas y consolidadas*. Al ser todas ellas necesarias para una democracia representativa moderna (democracia poliárquica), podemos contemplarlas también como constituyendo un *nivel de democratización mínimo*.

Quienes vivimos en democracias más antiguas, en las que la transición a la democracia ocurrió hace ya algunas generaciones y las instituciones señaladas en el cuadro 6 están ya sólidamente establecidas, nos enfrentamos a un desafío diferente e igual de difícil. Pues aunque dichas instituciones sean necesarias para la democratización, no son de ningún modo *suficientes* para conseguir la plena realización de los criterios democráticos que figuran en el cuadro 6 y fueron descritos en el capítulo IV. ¿Acaso no estamos capacitados, e incluso obligados, a enjuiciar nuestras instituciones democráticas utilizando el rasero de dichos criterios? A mí, como a tantos otros, me resulta evidente que, vistas a partir de los criterios de la democracia, nuestras instituciones políticas concretas exhiben muchas insuficiencias.

Consecuentemente, del mismo modo que precisamos de estrategias para llevar a cabo una transición a la democracia y para consolidar las instituciones democráticas en países democráticos recientes, en los países democráticos más antiguos debemos plantearnos si hemos de avanzar más allá de nuestro actual nivel de democracia y cómo hacerlo.

Permítanme formularlo de la siguiente manera. En muchos países, la tarea consiste en alcanzar la democratización hasta el nivel de la democracia poliárquica. Pero el desafío para los ciudadanos en las democracias más antiguas reside en descubrir cómo pueden llegar a conseguir un nivel de democratización *más allá* de la democracia poliárquica.

CAPÍTULO IX

VARIEDADES I
DEMOCRACIA A DISTINTAS ESCALAS

¿Hay distintas variedades de democracia? Si es así, ¿cuáles son éstas? Porque las palabras *democracia* y *democrático* son manejadas indiscriminadamente, y es tentador adoptar la postura de Humpty Dumpty en *A través del espejo*:

> «Cuando uso una palabra», dijo Humpty Dumpty, en un tono más bien desdeñoso, «significa sólo lo que yo decido que signifique —ni más ni menos—».
> «La cuestión es», dijo Alicia, «si tú *puedes* hacer que las palabras signifiquen tantas cosas distintas».
> «La cuestión es», dijo Humpty Dumpty, «quién es el que manda —eso es todo—».

Pero las palabras importan

Si aceptamos el punto de vista de Alicia, cualquiera es capaz de llamar democracia a cualquier gobierno, incluso a un gobierno despótico. Esto ocurre más a menudo de lo que puede suponerse. Los líderes autoritarios pretenden a veces que su régimen es realmente un tipo especial de «democracia» superior a otras especies de la misma. V. I. Lenin, por ejemplo, llegó a afirmar lo siguiente: «La democracia proletaria es un millón de veces más democrática que cualquier democracia burguesa; el gobierno soviético es un millón de veces más democrático que la más democrática de las repúblicas burguesas».[1] Esto lo dijo el hombre que fue el principal arquitecto en la construcción de los fundamentos del régimen totalitario que gobernó la Unión Soviética durante más de sesenta años.

Ficciones como ésta las adoptaron también los líderes y propagandistas en las sumamente autoritarias «repúblicas populares» creadas en Europa central y oriental en países que cayeron bajo la dominación soviética después de la Segunda Guerra Mundial.

¿Pero por qué hemos de aceptar cobardemente las pretensiones de déspotas que se presentan como realmente democráticos? Una cobra no se convierte en una paloma porque así lo diga su dueño. Con independencia de lo que sostengan sus propagandistas y líderes, estamos capacitados para juzgar que un país es una democracia sólo si posee *todas* las instituciones políticas propias de una democracia.

¿Significa esto, sin embargo, que los criterios democráticos sólo pueden ser satisfechos cuando estamos en presencia de todo el conjunto de las instituciones

políticas de la democracia poliárquica descritas en el último capítulo? No necesariamente.

- Las instituciones de la democracia poliárquica son necesarias para democratizar el gobierno de un Estado en un sistema a gran escala, en un país, más específicamente. Pero pueden ser innecesarias o directamente inadecuadas para la democracia en unidades a una escala menor (¿o mayor?), o en asociaciones menores que son independientes del Estado y contribuyen a sostener la sociedad civil (en seguida volvemos sobre esto).
- En el capítulo precedente se describieron las instituciones de la democracia poliárquica en términos generales. ¿Pero acaso no pueden variar considerablemente los países democráticos, y de forma importante, en sus instituciones políticas específicas: arreglos electorales, sistemas de partidos y otros? Consideraremos algunas de estas variaciones en los capítulos siguientes.
- El que las instituciones de la democracia poliárquica sean necesarias no significa que sean suficientes para la democracia. Sí, un sistema político dotado de estas instituciones realizará los criterios democráticos descritos en el capítulo IV de manera más o menos satisfactoria. ¿Pero no es posible acaso que otras instituciones, adicionales quizá, puedan permitir que un país alcance más plenamente alguno de estos criterios?

Democracia griega frente a democracia moderna

Si las instituciones políticas que se requieren para la democracia deben incluir a representantes electos, ¿qué podemos decir de los griegos, que fueron los primeros en utilizar la palabra *democracia* para referirse al gobierno de sus ciudades-estado? ¿No llevaríamos nuestra perspectiva actual hasta un punto de absurdo anacronismo si concluyéramos, como Lenin, Mussolini y otros antidemócratas del siglo XX, que los griegos se limitaron a utilizar el término incorrectamente? Después de todo, fueron ellos, y no nosotros, quienes crearon y utilizaron primero la palabra *democracia*. Negar que Atenas fue una democracia equivaldría más bien a decir que lo que los hermanos Wright inventaron no era un avión porque su maquinaria primitiva apenas se parece a las nuestras de hoy en día.

Si tratamos con el debido respeto la forma en la que fue utilizada en el pasado, quizá podamos aprender algo sobre la democracia del pueblo que no sólo nos legó el término, sino que nos aportó ejemplos concretos de lo que entendía por tal. Si examinamos el ejemplo mejor conocido de la democracia griega, el de Atenas, en seguida percibimos dos importantes diferencias respecto a nuestra visión presente. Por razones que hemos analizado, la mayoría de los demócratas

insistirían hoy en que un sistema democrático aceptable debe satisfacer un criterio democrático que hubiera sido inaceptable para los griegos: la inclusión. Hemos añadido también una institución política que los griegos no sólo vieron como innecesaria para sus democracias, sino directamente indeseable: la elección de representantes con la capacidad de dictar leyes. Podemos decir que el sistema político que crearon fue una democracia primaria, una democracia de asamblea, o una democracia de concejo abierto. Pero, definitivamente, no crearon la democracia representativa tal y como hoy la concebimos.[2]

Democracia de asamblea *versus* democracia representativa

Acostumbrados como estamos a aceptar la legitimidad de la democracia representativa, nos puede resultar difícil de comprender por qué los griegos estaban tan apasionadamente vinculados a la democracia de asamblea. Con todo, la mayoría de los demás defensores de la democracia compartía este sentimiento, hasta Jean-Jacques Rousseau en 1762, cuando se publicó *Del contrato social.* O aún más tarde, hasta llegar a los Anti-Federalistas que se opusieron a la constitución americana porque pensaron que bajo un gobierno *federal* ya no serían capaces de practicar el autogobierno; y a los ciudadanos de los cantones suizos y las ciudades de Vermont, que han seguido conservando hasta hoy sus asambleas ciudadanas; y a los estudiantes americanos de los años sesenta y setenta, quienes fervientemente exigieron que la «democracia participativa» sustituyera a la «democracia representativa»; y a muchos otros que siguen subrayando las virtudes del gobierno democrático constituido por asambleas de ciudadanos.

Quienes defienden la democracia de asamblea y conocen la historia de la representación, son conscientes de que, como tal instrumento democrático, tiene un pasado sombrío. Como vimos en el capítulo II, el gobierno representativo no se originó como una práctica democrática, sino como un instrumento a través del cual gobiernos no democráticos —principalmente en manos de monarcas— podían hacerse con valiosos ingresos y otros recursos que deseaban, particularmente para hacer la guerra. En sus orígenes, la representación no fue, por tanto, democrática; fue una institución no democrática que después se injertaría en la teoría y práctica democráticas.

Más allá de sus bien justificadas sospechas sobre esta institución que carece de credenciales democráticas, los críticos de la representación sostenían un argumento aún más básico. En una unidad política pequeña, como una ciudad, la democracia de asamblea permite que los ciudadanos mismos puedan gozar de oportunidades para incorporarse al proceso de gobierno, algo que la democracia representativa en una unidad amplia simplemente no es capaz de proporcionar.

Consideremos uno de los cuatro criterios de la democracia descritos en el capítulo IV: las oportunidades para participar efectivamente en las decisiones. En una pequeña unidad gobernada por sus ciudadanos reunidos en una asamblea

popular, los participantes pueden discutir y debatir las cuestiones que consideran importantes; después de escuchar las posiciones a favor y en contra, pueden llegar a una opinión propia; pueden votar directamente sobre los asuntos que tienen ante ellos; y, como consecuencia de ello, no tienen que delegar las decisiones cruciales en representantes, que bien pueden estar influidos por sus propios empeños e intereses más que por aquellos de sus representados.

Ante estas claras ventajas, ¿por qué tuvo que ser reconstituida esta más antigua concepción de la democracia para acomodar una institución política que tuvo un origen no democrático?

La representación ya existía

Como suele ocurrir, la historia nos proporciona parte de la respuesta. En países en los que ya existía la práctica de elegir representantes, los reformistas democráticos encontraron una oportunidad deslumbrante. No rieron la necesidad de prescindir del sistema representativo, no obstante su dudoso origen y el estrecho y excluyente sufragio sobre el que se apoyaba. Creyeron que al ampliar la base electoral, el parlamento o la legislatura podía convertirse en un cuerpo más auténticamente representativo que habría de servir a fines democráticos. Algunos consideraron la representación como una profunda y brillante alteración de las posibilidades de la democracia. Un pensador francés del siglo XVIII, Destutt de Tracy, cuya crítica de su predecesor Montesquieu tuvo una gran influencia sobre Thomas Jefferson, observó de forma triunfalista: «La representación, o el gobierno representativo, puede considerarse como una nueva invención, desconocida en los tiempos de Montesquieu... La democracia representativa... es democracia que se hace practicable durante un gran espacio de tiempo y sobre un territorio de gran extensión.[3]

En 1829, John Stuart Mili describió «el sistema de representación» como «el gran descubrimiento de los tiempos modernos».[4] Nueva invención, gran descubrimiento... estas palabras nos permiten recobrar parte de la excitación que sintieron los reformistas democráticos cuando eliminaron las anteojeras del pensamiento democrático tradicional y vieron que podía crearse una nueva especie de democracia al injertar la práctica medieval de la representación en el antiguo árbol de la democracia.

Estaban en lo cierto. En esencia, el proceso de ampliación condujo finalmente a un gobierno representativo apoyado sobre un *demos* inclusivo, permitiendo así que se alcanzara nuestra moderna concepción de la democracia.

Con todo, dadas las desventajas comparativas de la representación, ¿por qué no la rechazaron los reformadores en su totalidad y optaron en su lugar por la democracia directa a la manera de, digamos, el estilo griego de asambleas populares? A pesar de que esta idea tuvo algunos defensores, la mayoría de los

promotores de la democracia concluyó, al igual que los creadores de la constitución americana, que la unidad política que querían democratizar era demasiado extensa para la democracia de asamblea.

Una vez más: sobre tamaño y democracia

El tamaño importa. Tanto el número de personas en una unidad política como la extensión de su territorio tienen consecuencias para la forma de democracia. Imaginemos por un momento un reformador democrático en un país con un gobierno no democrático que espera democratizar. No querría disolver su país en docenas o quizá cientos de miniestados, incluso aunque cada uno de éstos pudiera ser lo suficientemente pequeño como para que sus ciudadanos se reunieran con frecuencia para ejercer su soberanía en una asamblea. Los ciudadanos de su país serían demasiado numerosos para congregarse y, aún más, se extenderían sobre un territorio demasiado amplio como para que pudieran reunirse sin tener que hacer frente a enormes dificultades. ¿Qué habría de hacer?

Quizá pudiera hoy, y sobre todo en el futuro, resolver el problema territorial utilizando medios de comunicación electrónicos, que permitirían que los ciudadanos se extendieran a lo largo de una amplia área y se «reunieran», discutieran asuntos y votaran. Pero una cosa es permitir que los ciudadanos se «encuentren» electrónicamente y otra bien distinta resolver el problema derivado del gran número de ciudadanos. Más allá de cierto límite, un intento por conseguir que se reúnan y se embarquen en una discusión fructífera, incluso electrónicamente, resulta ridículo.

¿Qué es «demasiado grande» para la democracia de asamblea? ¿Qué es lo «suficientemente pequeño»? Según algunas estimaciones recientes de los estudiosos, en las ciudades-estado griegas el cuerpo de ciudadanos compuesto de varones adultos oscilaba habitualmente entre dos mil y diez mil personas, aproximadamente el número justo, según algunos teóricos políticos griegos, para constituir la *polis* buena, la ciudad-estado dotada de autogobierno. En Atenas, sin embargo, el cuerpo de ciudadanos era mucho más amplio —quizá en torno a los *sesenta mil* durante el punto álgido de la democracia ateniense en el 450 a. C. «El resultado», como ha escrito un especialista, «fue que Atenas sencillamente tenía demasiados ciudadanos para funcionar de forma adecuada como una *polis*». Un siglo después, como consecuencia de la emigración, las muertes por la guerra y la enfermedad, y de restricciones adicionales a la ciudadanía, el número puede haberse reducido a la mitad, lo que aún era excesivo para que su asamblea pudiera hospedar a más de una pequeña fracción de los ciudadanos varones atenienses.[5]

Un poco de sencilla aritmética revela en seguida las inexorables consecuencias del tiempo y el número de personas. Supongamos que comenzamos con una unidad mínima, un comité, por ejemplo, de tan sólo diez miembros. Pensamos que puede ser razonable dejar diez minutos a cada miembro para discutir el asunto de

que se trate. Consumiríamos así en torno a una hora y cuarenta minutos en nuestra reunión, que no es ciertamente una cantidad desorbitada de tiempo que los miembros de nuestro comité han de dedicar a la reunión. Pero imaginemos que el tema es tan importante, que cada miembro del comité puede precisar media hora. Deberán planificar entonces una sesión de cinco horas o quizá dos sesiones, un tiempo que sigue siendo aceptable.

Pero comités bastante más amplios resultarían ser una pequeña asamblea de ciudadanos. Consideremos, por ejemplo, un pueblo de doscientas personas, donde toda la población adulta asciende a un centenar de personas, todas las cuales asisten a las reuniones de una asamblea. Supongamos que cada uno dispone de un total de diez minutos. Esta modesta cantidad requeriría dos días de ocho horas —no es imposible, pero sí es seguramente difícil de realizar—. Permanezcamos por un momento en nuestro presupuesto de sólo diez minutos para la participación de cada ciudadano. A medida que los números suben, la situación deviene más y más absurda. En una «polis ideal» de diez mil ciudadanos plenos, el tiempo requerido está más allá de cualquier límite tolerable. Los diez minutos otorgados a cada ciudadano requerirían más de doscientos días de ocho horas. ¡Disponiendo de media hora nos pondríamos en casi dos años de reuniones permanentes! (tabla 1).

TABLA 1

El alto precio de la democracia participativa

Número de personas	Tiempo total requerido si cada persona dispone de					
	10 minutos			30 minutos		
	Minutos	Horas	Días de 8 horas	Minutos	Horas	Días de 8 horas
10	100	2		300	5	
20	200	3		600	10	1
50	500	8	1	1.500	25	3
500	5.000	83	10	15.000	250	31
1.000	10.000	167	21	30.000	500	63
5.000	50.000	833	104	150.000	2.500	313
10.000	100.000	1.667	208	300.000	5.000	625

Suponer que cada ciudadano deseará tomar la palabra es, desde luego, absurdo, como sabe cualquiera que esté mínimamente familiarizado con las reuniones de asamblea de ciudad. Lo típico es que sean unas pocas personas las que hablen. El resto se inhibe por alguna de las diferentes razones siguientes: porque lo que pretenden decir ya ha sido cubierto adecuadamente; o porque ya han aclarado sus ideas; o porque sufren de miedo escénico, un sentido de incompetencia, la falta de un verdadero interés en la cuestión tratada, de conocimiento incompleto, etcétera. Así pues, mientras unos pocos llevan la discusión, los demás escuchan (o no), y cuando llega el momento

de votar, votan (o no).

Además, muchas discusiones y clarificaciones pueden tener lugar en otro sitio. Muchas de las horas señaladas en la tabla 1 pueden de hecho ser consumidas en la discusión de asuntos públicos en situaciones informales de todo tipo. No deberíamos leer así la tabla 1 en un sentido excesivamente simplificado. Pero, a pesar de todas estas razonables matizaciones, la democracia de asamblea tiene algunos graves problemas:

- Las oportunidades de participación disminuyen rápidamente con el tamaño del cuerpo de ciudadanos.
- Aunque muchos más pueden participar escuchando a los intervinientes, el número máximo de participantes en una única reunión que podrían ser capaces de expresarse tomando la palabra es muy pequeño, probablemente bastante menos de un centenar.
- Estos miembros plenamente participativos llegan a convertirse, en efecto, en representantes de los otros, excepto en las votaciones (esta excepción es, sin embargo, importante, y volveré sobre ella en seguida).
- Así, incluso en una unidad gobernada por democracia de asamblea, es posible que exista un sistema representativo de facto.
- Pero nada asegura que los miembros plenamente representativos sean representantes del resto.
- Para instituir un satisfactorio sistema de selección de representantes, los ciudadanos pueden preferir razonablemente elegir a sus representantes en elecciones libres e imparciales.

Los límites democráticos del gobierno representativo

Parece, pues, que la representación goza de una situación de ventaja. ¿O no es así? La ironía de la combinación de tiempo y número es que actúa imparcialmente en los dos sentidos: rápidamente revela un gran defecto democrático del gobierno representativo. Volviendo a la tabla 1 y a nuestro ejercicio aritmético, supongamos que ahora calculáramos el tiempo que se precisaría para que cada ciudadano pudiera encontrarse brevemente con su representante. La tabla 1 nos proporciona un ejemplo devastador sobre las posibilidades participativas del gobierno representativo. Imaginemos que un representante electo deseara dedicar diez minutos para discutir los asuntos con cada ciudadano adulto de su distrito. Ignoraremos el tiempo de los desplazamientos y otras cuestiones prácticas. Supongamos que la circunscripción acoge a diez mil ciudadanos adultos, el número más extenso de la tabla 1. El resultado es que el representante ¡tendría que dedicar más de la mitad de los días del año para encontrarse con sus constituyentes! En los Estados Unidos, los representantes del Congreso provienen de distritos que tienen

una media de más de cuatrocientos mil ciudadanos adultos. Un miembro de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos que deseara dedicar nada más que diez minutos a cada uno de los ciudadanos de su distrito no tendría tiempo para ninguna otra cosa. Si tuviera que dedicar ocho horas al día a esta tarea durante todos los días del año, necesitaría más de veinte años, o veinte legislaturas, más de lo que cualquier representante permanece jamás en el Congreso.

¿Democracia de asamblea o democracia representativa? ¿Democracia a gran escala o democracia a pequeña escala? ¿Cuál es la mejor? ¿Cuál la más democrática? Cada una de ellas tiene apasionados defensores. Como acabamos de ver, pueden aportarse fuertes razones a favor de una u otra. Nuestros ejercicios aritméticos, más bien artificiales y absurdos, han revelado, sin embargo, límites inexorables a la participación cívica que cabe aplicar con cruel indiferencia a ambos sistemas. Pues ninguno de ellos puede escaparse a los infranqueables límites impuestos por el tiempo requerido para un acto de participación y el número de ciudadanos capacitados para participar.

La ley del tiempo y *el número: Cuantos más ciudadanos contenga una unidad democrática, tanto menos podrán participar los ciudadanos directamente en las decisiones políticas y tanto más tendrán que delegar su autoridad sobre otros*.

Un dilema democrático fundamental

Un dilema democrático fundamental acecha en el fondo de esta discusión. Si nuestro objetivo consiste en establecer un sistema de gobierno democrático que proporcione un máximo de oportunidades para que los ciudadanos participen en las decisiones políticas, la ventaja reside claramente en la democracia de asamblea de un sistema político a pequeña escala. Pero si nuestra meta es establecer un sistema de gobierno democrático que proporcione el margen más amplio para abordar del modo más efectivo los problemas de los ciudadanos, la ventaja residirá entonces a menudo en una unidad tan amplia que será preciso establecer en ella un sistema representativo. Éste es el dilema entre participación ciudadana frente a eficacia del sistema:

Cuanto menor sea una unidad democrática, tanto mayor será el potencial de la participación ciudadana y tanto menor la necesidad de que los ciudadanos deleguen las decisiones políticas en representantes. Cuanto mayor sea la unidad, tanto mayor será la capacidad de éstos para lidiar con los problemas importantes de sus ciudadanos y tanto mayor será la necesidad de que los ciudadanos deleguen decisiones en sus representantes.

No acierto a ver cómo podemos escapar de este dilema. Pero incluso aunque no podamos escapar de él, sí podemos afrontarlo.

Como en cualquier otra actividad humana, los sistemas políticos no necesariamente desarrollan sus posibilidades. El título de un libro capta la esencia de un punto de vista: *Lo pequeño es bello*.[6] Incuestionablemente, en teoría es posible que un sistema político muy pequeño consiga un nivel muy alto de participación ciudadana, nivel que los sistemas más grandes nunca podrán igualar. Pero a menudo, quizá con frecuencia, están bastante lejos de conseguir realizar su potencialidad.

Las asambleas de ciudad de algunas de las más pequeñas poblaciones de Nueva Inglaterra ofrecen un buen ejemplo sobre los límites y las posibilidades de la democracia. Aunque en la mayor parte de Nueva Inglaterra las asambleas de ciudad tradicionales han sido reemplazadas principalmente por un cuerpo legislativo de representantes electos, aún sobreviven dignamente en el estado predominantemente rural de Vermont.

Un participante y favorable observador que estudió las asambleas de ciudad de Vermont verificó que, entre 1970 y 1994, 1.215 de estas asambleas tuvieron lugar en 210 poblaciones de Vermont de menos de cuatro mil quinientos habitantes. De los registros de 1.129 de estas asambleas concluyó que

> El número medio de asistentes en los cómputos de mayor nivel de asistencia a cada reunión era de 139. De entre ellos, una media de 45 participaban al menos una vez... Por término medio, un 19 % de los votantes elegibles del pueblo estarán presentes en la asamblea de la ciudad y un 7 % de los votantes elegibles del pueblo (el 37 % de los asistentes) hablarán al menos una vez... La gran mayoría de quienes toman la palabra lo hace más de una vez... Por término medio, cada reunión supone casi cuatro horas... de tiempo de deliberación. Dura lo suficiente como para que cada uno de sus asistentes pueda disponer de dos minutos y catorce segundos para hablar. Dado que, desde luego, son muchos menos los que hablan que los que asisten, el tiempo medio disponible para cada orador es de casi exactamente cinco minutos... A la inversa, al haber unas cuatro veces más participaciones que participantes, la asamblea de ciudad sólo permite, por término medio, un minuto y veinte segundos para cada acto participativo.[7]

Las asambleas de ciudad, tal parece, no son exactamente ejemplos de democracia participativa. Pero aquí no acaba la historia. Cuando los ciudadanos saben que las cuestiones de las que se va a tratar son triviales y no controvertidas, deciden quedarse en casa —¿y por qué no habrían de hacerlo?—. Las cuestiones controvertidas, por el contrario, les impulsan a salir. Si bien mi propia ciudad de Connecticut ha abandonado ya en gran medida su asamblea tradicional, puedo recordar cuestiones en las que la población estuvo tan intensamente dividida y acudió en tal cantidad que desbordó el auditorio de la escuela secundaria; una segunda reunión fijada para acoger a quienes no consiguieron entrar en la primera resultó igualmente concurrida. Como en Vermont, las discusiones de la asamblea de la ciudad no están dominadas por quienes tienen dinero e instrucción. Las creencias fuertes y la determinación para hacerse oír no están en manera alguna

monopolizadas por un único grupo económico.

Con todas sus limitaciones, la democracia de asamblea tiene mucho a su favor.

Pero lo más grande es mejor, a veces

Como vimos en el capítulo II, los griegos no consiguieron escapar al dilema. Fueron conscientes de que el talón de Aquiles del Estado pequeño era su debilidad militar frente a un gran Estado. A pesar de lo ingeniosos y valientes que fueron los atenienses a la hora de preservar su independencia, no pudieron evitar su derrota por las superiores fuerzas de Filipo de Macedonia en el 322 a. C., ni los siglos de dominación extranjera que siguieron. Una vez que comenzó a surgir el estado nacional centralizado, las ciudades-estado que sobrevivían quedaron sentenciadas. Venecia, la última gran república y ciudad-Estado, cayó sin resistencia ante las fuerzas de Napoleón Bonaparte en 1797 y desde entonces nunca recuperó la independencia.

En siglos recientes, sobre todo en el XX, las limitaciones de las unidades de autogobierno lo suficientemente pequeñas para la democracia de asamblea se han puesto de manifiesto una y otra vez; no sólo en cuestiones militares, sino en relación con asuntos económicos, tráfico, transportes, comunicaciones, movimientos de personas y bienes, salud, planificación familiar, agricultura, alimentación, delincuencia, educación, derechos humanos, civiles y políticos, y gran cantidad de otras cuestiones fundamentales.

Prescindiendo de un cataclismo mundial, que redujera drástica y permanentemente la población mundial y destruyera su avanzada tecnología, es imposible imaginar un mundo en el que todas las grandes unidades políticas hubieran desaparecido para ser reemplazadas *completamente* por unidades políticas totalmente independientes con una población tan pequeña (de, digamos, cincuenta mil personas como máximo) que permitiera que sus ciudadanos se autogobernaran, y que eligieran autogobernarse exclusivamente por una democracia de asamblea. Para empeorar las cosas, un mundo constituido de unidades pequeñas y completamente independientes sería, casi con toda seguridad, inestable. Bastaría con que algunas de estas unidades se unieran, emprendieran agresiones militares, tomaran una pequeña unidad tras otra, y crearan así un sistema demasiado grande para el gobierno de asamblea. Para democratizar esta unidad nueva más amplia, los reformadores (o revolucionarios) democráticos tendrían que reinventar la democracia representativa.

El lado oscuro: el regateo entre élites

Pese a todas sus ventajas, el gobierno representativo tiene un lado oscuro. La mayoría de los ciudadanos de los países democráticos son conscientes de él; en su mayor parte lo aceptan como el precio a pagar por la representación.

El lado oscuro es el siguiente: bajo un gobierno representativo, los ciudadanos delegan a menudo una autoridad enormemente discrecional en decisiones de extraordinaria importancia. Delegan autoridad no sólo en sus representantes electos, sino también, por un camino aún más indirecto e intrincado, en administradores, burócratas, funcionarios, jueces y organizaciones internacionales, que son todavía más lejanas. Junto a las instituciones de la democracia poliárquica que ayudan a los ciudadanos a influir en la conducta y las decisiones de su gobierno se da un proceso no democrático: *el regateo entre élites políticas y burocráticas*.

En principio, la negociación entre élites tiene lugar dentro de límites establecidos mediante instituciones y procesos democráticos. Pero estos límites son muchas veces bastante amplios, la participación y el control popular no son siempre robustos, y las élites políticas y burocráticas poseen gran discrecionalidad. A pesar de los límites sobre el control popular, las élites políticas en los países democráticos no son despóticas, no están fuera de control. Ni mucho menos. Las elecciones periódicas las obligan a tener en cuenta la opinión popular. Además, cuando han de adoptar decisiones, las élites políticas y burocráticas se controlan e influyen mutuamente. El regateo entre élites tiene su propio sistema de pesos y contrapesos. En la medida en que los representantes electos participan en el proceso de negociación, constituyen un canal a través del cual los deseos, fines y valores del pueblo penetran en las decisiones gubernamentales. Las élites políticas y burocráticas de los países democráticos son poderosas, mucho más de lo que puedan serlo los ciudadanos corrientes; pero no son despóticas.

¿Pueden ser democráticas las organizaciones internacionales?

Hasta ahora nos hemos ocupado de las posibilidades de las unidades democráticas de escala inferior a un país o Estado-nación. ¿Pero qué ocurre con las unidades a mayor escala, o al menos a una escala muy diferente: las organizaciones internacionales?

A finales del siglo XX, los países democráticos han venido sintiendo de forma creciente las consecuencias de la internacionalización —económica, cultural, social, política, burocrática, militar—. ¿Qué le espera en el futuro a la democracia? Incluso si los gobiernos de países interdependientes ceden gran parte de su poder a organizaciones internacionales de un tipo u otro, ¿se desplazará simplemente el proceso democrático hacia arriba, hacia el nivel internacional? De ser así, a medida que los gobiernos internacionales se vayan democratizando, los valores democráticos no se verán afectados e incluso se podrá profundizar en ellos.

Podemos recurrir a la historia para buscar una analogía. Como vimos en el

capítulo II, el lugar original donde se estableció la idea y la práctica de la democracia fue la ciudad-estado. Pero las ciudades-estado no pudieron resistir el poder de los Estados nacionales. Las ciudades-estado, o bien dejaron de existir como entidades reconocibles o, como Atenas o Venecia, se convirtieron en gobiernos locales subordinados al gobierno del país. Entonces, en el siglo XXI, ¿podrán los gobiernos nacionales convertirse simplemente en algo parecido a gobiernos locales que dependen de gobiernos internacionales?

Puede decirse que, después de todo, la subordinación de gobiernos locales más pequeños a un gobierno nacional no supuso el fin de la democracia. Por el contrario, la democratización de los gobiernos nacionales no sólo amplió considerablemente el ámbito de la democracia, sino que permitió establecer un importante espacio para los procesos democráticos en las unidades subordinadas —pueblos, ciudades, cantones, estados federados, provincias, regiones y otras—. Así, desde este punto de vista, el desafío no consiste en detener el despliegue de la internacionalización —algo que es imposible—, sino en democratizar las organizaciones internacionales.

Por atractiva que parezca esta visión a cualquiera que valore la democracia, siento verme en la obligación de concluir que es excesivamente optimista. Incluso en aquellos países en los que las instituciones y prácticas democráticas han existido desde hace tiempo y están bien establecidas, es extremadamente difícil para sus ciudadanos ejercitar un control efectivo sobre muchas decisiones clave en asuntos internacionales. Es mucho más complicado todavía que lo puedan hacer en las organizaciones internacionales.

La Unión Europea ofrece una evidencia reveladora. En ella se dan estructuras nominalmente democráticas, como elecciones populares y un parlamento. Pero, en la práctica, todos los observadores están de acuerdo en que sigue habiendo un «déficit democrático». Las decisiones cruciales se adoptan principalmente a través de negociaciones entre élites políticas y burocráticas. Los límites no se establecen por procesos democráticos, sino por lo que los negociadores son capaces de conseguir que otros acepten y por la ponderación de las posibles consecuencias de cada decisión en los mercados nacional e internacional. Regateo, jerarquía y mercados determinan los resultados. Los procesos democráticos apenas juegan un papel excepto para ratificar los resultados.

Si las instituciones democráticas son en gran medida ineficaces en el gobierno de la Unión Europea, las perspectivas para democratizar otros sistemas internacionales parecen aún más remotas. Para conseguir un nivel de control popular mínimamente aproximado al del que ya existe en los países democráticos, las instituciones internacionales deberían ser capaces de resolver algunos problemas al menos tan eficazmente como los países democráticos. Los líderes políticos habrían de crear instituciones capaces de dotar a los ciudadanos de oportunidades para la participación política, la influencia y el control, y que fueran aproximadamente tan eficaces como aquellas que ya existen en los países democráticos. Para aprovechar estas oportunidades, los ciudadanos deberían estar tan preocupados e informados sobre las decisiones políticas de la organización

internacional como hoy lo están respecto de las decisiones públicas en sus propios países. Para ello, las élites políticas y de la comunicación deberían entrar en debate y discusión pública sobre las alternativas de modo que pudieran captar el interés y las emociones del público. Para asegurar el debate público, sería necesario crear un equivalente internacional a la competición política nacional mediante partidos e individuos que aspiraran a los cargos. Representantes electos o sus equivalentes funcionales (comoquiera que fueran) deberían ejercer un control sobre importantes burocracias internacionales que fuera tan eficaz al menos como el de los legislativos y los ejecutivos en los países democráticos.

La forma de distribución de los representantes de un hipotético cuerpo ciudadano internacional entre los pueblos de diferentes países crea un problema adicional. Dadas las inmensas diferencias en la magnitud de cada uno de ellos, ningún sistema de representación podría proporcionar un peso igual al voto de cada ciudadano y aun así prevenir que los países pequeños queden sistemáticamente en minoría de votos frente a los grandes; de este modo, cualquier solución que sea aceptable para las pequeñas democracias denegará la igualdad política entre los miembros de los *demos* más grandes. Como ocurre en los Estados Unidos y en otras democracias federales, puede arreglarse una solución satisfactoria, como la que se ha encontrado para la Unión Europea. Pero cualquiera que sea el compromiso a que se llegue, fácilmente puede convertirse en una fuente de tensiones, particularmente en ausencia de una fuerte identidad común.

La tensión es tanto más probable porque, como acabo de decir, si en las democracias nacionales la mayoría de las decisiones suelen percibirse como causa de la lesión de intereses de algunas personas, lo mismo ocurre en las organizaciones internacionales. La carga mayor de algunas decisiones pesaría más sobre determinados grupos, regiones o países. A superar estas tensiones podría ayudar —o incluso ser necesaria— una cultura política que apoyara estas instituciones específicas. Pero el desarrollo de una cultura política lleva su tiempo, muchas generaciones quizá. Además, si las decisiones políticas han de ser ampliamente aceptables y susceptibles de ser aplicables a los perdedores, probablemente habría de desarrollarse algún upo de identidad común, equivalente a la que existe en los países democráticos.

Me parece altamente improbable que todos estos requisitos cruciales para la democratización de las instituciones internacionales puedan ser satisfechos. Pero si no lo son, ¿por qué procedimientos se adoptarán las decisiones internacionales? Principalmente, pienso, por la negociación entre élites políticas y burocráticas —jefes de Estado, ministros, diplomáticos, miembros de burocracias gubernamentales y no gubernamentales, líderes empresariales, y otros similares —. Aunque los procesos democráticos puedan establecer los límites externos dentro de los cuales las élites realicen sus negociaciones, llamar a las prácticas políticas de los sistemas internacionales «democráticas» equivaldría a privar al término de toda significación.

Si bien no es probable que la democracia ascienda al nivel internacional, es importante no perder de vista que todo país democrático precisa de unidades más pequeñas. En un país moderno, éstas son de una variedad pasmosa. Incluso los más pequeños países democráticos requieren de gobiernos municipales. Países más grandes pueden precisar otros: distritos, condados, estados federados, provincias, regiones, etcétera. Con independencia de lo pequeño que sea un país a escala mundial, exigirá una rica variedad de asociaciones y organizaciones independientes, esto es, una sociedad civil pluralista.

Cómo gobernar mejor las asociaciones menores del Estado y la sociedad —sindicatos, empresas, grupos de interés especializados, organizaciones educativas, y otras tantas— no admite una solución única. El gobierno democrático puede no estar justificado en todas las asociaciones; importantes diferencias en su competencia pueden imponer límites legítimos a la extensión en la que hayan de ser satisfechos los criterios democráticos. E incluso allí donde la democracia esté justificada, ninguna forma específica es necesariamente la mejor.

Con todo, no se debe dejar de cuestionar ningún aspecto no democrático de los gobiernos, sean del Estado o de cualquiera de sus unidades o de las asociaciones independientes de una sociedad pluralista. Los principios democráticos sugieren algunas cuestiones que podemos inquirir respecto al gobierno de cualquier asociación.

- En la toma de decisiones, ¿asegura el gobierno de la asociación igual trato al bien y a los intereses de cualquier persona vinculada por tales decisiones?
- ¿Están algunos de los miembros de la asociación tan preparados para gobernar que se les haya de otorgar una autoridad definitiva y total para el gobierno de la asociación? De no ser así, ¿debemos en el gobierno de la asociación tratar a cada uno de sus miembros como políticamente iguales?
- Si los miembros son políticamente iguales, el gobierno de la asociación ¿no debería satisfacer criterios democráticos? Si es así, ¿en qué medida la asociación proporciona oportunidades a sus miembros para la participación efectiva, la igualdad de voto, la capacidad de obtener una comprensión ilustrada y el ejercicio de un control final sobre la agenda?

En casi todas, quizá en todas, las organizaciones de cualquier parte hay lugar para algo de democracia; y en casi todos los países democráticos hay espacio suficiente para más democracia.

CAPÍTULO X

VARIEDADES II
CONSTITUCIONES

Del mismo modo que la democracia admite diferentes tamaños, las constituciones asumen también una variedad de estilos y formas. Pero, podríamos preguntarnos, ¿importan realmente las diferencias en las constituciones de los países democráticos? Parece que la respuesta es sí, no y depende.

Para explicar por qué, comenzaré apoyándome principalmente en la experiencia de las democracias más antiguas, países en los que las instituciones democráticas básicas han existido sin interrupción desde 1950, aproximadamente veintidós en total (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza).[1]

Las variaciones entre ellas bastan para darnos una adecuada idea de la diversidad de posibilidades. Los arreglos constitucionales de los países recientemente democratizados no son, sin embargo, menos importantes. De hecho, pueden serlo aún más, porque pueden ser esenciales para el éxito de la democratización.

Al describir *constituciones* y *arreglos constitucionales,* pretendo hacer un uso extenso de estos términos capaz de incluir prácticas importantes que pueden no estar especificadas en la constitución, como los sistemas electorales y de partidos. La razón por la que lo hago resultará más clara en el capítulo siguiente.

¿Cuáles son, entonces, las variaciones significativas en las constituciones democráticas, y cuál es su importancia?

Variaciones constitucionales

¿Escritas y no escritas? Una constitución no escrita puede parecer una contradicción en los términos, pero en unos pocos países algunas instituciones y prácticas bien establecidas se entiende que constituyen el sistema constitucional, aunque no estén prescritas en ningún documento adoptado como «la» constitución del país. Entre las democracias más antiguas (y seguramente entre las más recientes), una constitución no escrita es el resultado de circunstancias históricas insólitas, como lo fueron los tres casos excepcionales de Gran Bretaña, Israel[2] y Nueva Zelanda. La adopción de constituciones escritas se ha convertido, sin

embargo, en la práctica habitual.

¿Declaraciones de derechos? ¿Incluye la constitución una declaración de derechos explícita? Una vez más, aunque una explícita declaración constitucional de derechos no está generalizada entre las democracias más antiguas, es hoy una práctica común. Por razones históricas, y por la ausencia de una constitución escrita, Gran Bretaña es una notable excepción (donde, no obstante, hay un apoyo significativo a favor de esta idea).

¿Derechos sociales y económicos? Las democracias más antiguas —la constitución americana o las que sobreviven desde el siglo XIX— por lo general dicen poco explícitamente sobre derechos sociales y económicos;[3] en cambio, las constituciones adoptadas después de la Segunda Guerra Mundial habitualmente los incluyen. Algunas veces, sin embargo, los derechos económicos y sociales que se establecen, en muchos casos con gran detalle, son prácticamente simbólicos.

¿Federal o unitaria? En un sistema federal, el gobierno de ciertas unidades territoriales más pequeñas —estados, provincias, regiones— tiene garantizados su permanencia y un significativo ámbito de autoridad; en sistemas unitarios, su existencia y autoridad depende de decisiones del gobierno nacional. Entre los veintidós países democráticos más antiguos, sólo seis son federales (Alemania, Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos y Suiza). En cada uno de estos seis países, el federalismo es el resultado de circunstancias históricas especiales.[4]

¿Legislatura unicameral o bicameral? Si bien predomina el bicameralismo, Israel nunca ha tenido una segunda cámara y, desde 1950, los cuatro países escandinavos, Finlandia y Nueva Zelanda han abolido sus cámaras altas.

¿Revisión constitucional? ¿Puede un tribunal supremo o constitucional declarar inconstitucionales leyes dictadas por su legislatura nacional siguiendo los procedimientos ordinarios? Esta práctica, conocida como revisión constitucional, ha sido un rasgo típico de los países con sistemas federales, en los que se considera necesaria para que la constitución nacional prevalezca sobre la legislación emanada por los estados, provincias o cantones. Pero la cuestión más relevante es si un tribunal puede declarar inconstitucional una ley dictada por el parlamento *nacional*. Suiza, de hecho, limita el poder de la revisión constitucional *únicamente* a la legislación cantonal. Como acabamos de ver, sin embargo, la mayoría de los países democráticos no son federales, y entre los sistemas unitarios sólo la mitad de ellos, aproximadamente, tienen alguna forma de revisión constitucional. Por otra parte, incluso entre los países en los que existe la revisión constitucional, la extensión en la que los tribunales pueden intentar ejercitar este poder varía desde el caso extremo de los Estados Unidos, donde el Tribunal Supremo a veces ejerce un poder extraordinario, a países donde el poder judicial es altamente respetuoso de las decisiones del parlamento. Canadá ofrece una variante de interés. Siendo un sistema federal, posee un Tribunal Supremo dotado de autoridad para declarar inconstitucionales tanto las leyes federales como las provinciales. Las legislaturas provinciales y el parlamento federal pueden, sin embargo, invalidar la decisión del tribunal al votar una segunda vez la aprobación de la ley en cuestión.

¿Cargo vitalicio de los jueces o por un período limitado? En los Estados Unidos, los miembros del poder judicial federal (esto es, nacional) poseen, por mandato constitucional, un cargo vitalicio. La utilidad del cargo vitalicio reside en asegurar a los jueces una mayor independencia frente a las presiones políticas. Pero si también poseen el poder de la revisión judicial, su juicio puede reflejar la influencia de una ideología anterior que ya no es defendida por las mayorías populares y legislativas y pueden, en consecuencia, emplear la revisión judicial para impedir reformas, como ya hicieran en los Estados Unidos, notablemente durante el gran período de reformas de 1933 a 1937 bajo el liderazgo de Franklin D. Roosevelt. Tomando la experiencia americana como punto de referencia, algunos países democráticos que han adoptado explícitamente la revisión constitucional en sus constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, rechazaron los cargos vitalicios y optaron por mandatos extensos, pero limitados, como en Alemania, Italia y Japón.

¿Referendos? ¿Son posibles los referendos nacionales o, en los supuestos de reforma constitucional, quizá obligatorios? Suiza ofrece el caso extremo: aquí, los referendos sobre cuestiones nacionales, además de estar permitidos, son obligatorios para reformas constitucionales y frecuentes. En el otro extremo, la constitución de los Estados Unidos no establece ninguna disposición para referendos (y no se ha celebrado nunca ningún referéndum nacional), aunque son muy comunes en muchos Estados. En contraste con los Estados Unidos, sin embargo, en más de la mitad de las democracias más antiguas se ha celebrado algún referéndum al menos una vez.

¿Presidencial o parlamentario? En un sistema presidencial, el jefe del poder ejecutivo se elige con independencia del legislativo y está dotado por la constitución de importantes poderes. En un sistema parlamentario o de gabinete, el ejecutivo se elige y puede ser destituido por el parlamento. El clásico ejemplo de gobierno presidencial son los Estados Unidos, y el clásico ejemplo de gobierno parlamentario es Gran Bretaña.

El gobierno presidencial fue inventado por los delegados a la Convención Constitucional Americana en 1787. La mayoría de los delegados admiraban la constitución (no escrita) británica por su «separación de poderes» entre un poder judicial, independiente tanto del ejecutivo como del legislativo; un legislativo (parlamento), independiente del ejecutivo; y un ejecutivo (la monarquía), independiente del legislativo. Aunque los delegados trataron de emular las virtudes de la constitución británica, la monarquía quedaba totalmente fuera de consideración; así que no supieron qué hacer con el ejecutivo. Al carecer de modelos históricos relevantes, estuvieron dándole vueltas a la cuestión durante casi dos meses hasta llegar a una solución.

A pesar de que la convención acogía a una extraordinaria asamblea de talentos constitucionales, el paso del tiempo ha dotado a los delegados de una capacidad de previsión muy superior a la que nos revelan los documentos históricos o a la que cabría esperar de la falibilidad humana. Como ocurre con muchas invenciones, los creadores del sistema presidencial americano (o, mejor, del sistema presidencial-

congresional) no pudieron prever cómo iba a evolucionar a lo largo de los dos siglos siguientes, ni anticipar que el gobierno parlamentario estuviera a punto de desarrollarse como una solución alternativa que sería adoptada de forma más generalizada.

Si bien el sistema parlamentario es hoy por hoy inconcebible entre los estadounidenses, si su Convención Constitucional se hubiera celebrado unos treinta años después, es muy probable que sus delegados hubieran propuesto un sistema parlamentario. Pues lo que ellos no acertaron a comprender (como tampoco, por cierto, los propios observadores en Gran Bretaña) era que el mismo sistema constitucional británico estaba sufriendo una transformación acelerada, evolucionando, en suma, hacia un sistema parlamentario en el que el poder ejecutivo acabaría residiendo efectivamente en el primer ministro y en el gabinete, no en el monarca. Y aunque nominalmente fuera nombrado por el monarca, el primer ministro sería elegido en realidad por la mayoría del parlamento (a su debido tiempo, por la Cámara de los Comunes), y sólo se mantendría en el cargo gracias al apoyo de una mayoría parlamentaria. El primer ministro, a su vez, elegiría a los otros miembros del gabinete. Este sistema estaba ya instaurado en torno a 1810.

Con el tiempo, la mayoría de los países democráticos más antiguos y estables de hoy en día, donde las instituciones democráticas evolucionaron a lo largo del siglo XIX y comienzos del XX, acabaron aceptando arreglos constitucionales que eran variantes del gobierno parlamentario, no del presidencialista.

¿Sistema electoral? ¿Cuál es la precisión con la que se distribuyen los escaños en el parlamento nacional en proporción a las preferencias de los votantes en las elecciones? Por ejemplo, ¿obtendrá un partido cuyos candidatos reciben, digamos, el 30 % de los votos en unas elecciones cerca del 30 % de los escaños? ¿O sólo ganarán el 15 % o una cifra similar? A pesar de que no es preciso que el sistema electoral se especifique en la «constitución» en un sentido estricto, como ya sugerí con anterioridad es útil considerarlo como parte del sistema constitucional, dada la forma en la que los sistemas electorales se imbrican con otras partes de la constitución. En el próximo capítulo volveremos sobre este asunto.

Aunque la lista de alternativas se podría ampliar aún más, seguramente basta para mostrar cómo varían los arreglos constitucionales entre las democracias más antiguas. Además, las variaciones que he mencionado son más bien generales; si descendiéramos a un nivel más concreto de observación descubriríamos diferencias mucho más importantes.

Podemos concluir, pues, que las constituciones de los países democráticos se diferencian en aspectos importantes. Pero, ¿hacen estas variaciones que algunas constituciones sean *mejores* o, quizá, *más democráticas*? ¿Existe acaso un tipo de constitución democrática que sea el mejor?

Estas cuestiones suscitan aún otra pregunta: ¿Cómo hemos de evaluar la conveniencia relativa de las diferentes constituciones? Evidentemente, necesitamos algunos criterios.

Las constituciones influyen en la democracia de un país de muchas maneras.

Estabilidad. Una constitución debería proporcionar *estabilidad* a las instituciones políticas democráticas básicas descritas en el capítulo VIII. No sólo puede establecer un marco democrático de gobierno, sino asegurar también todos los derechos y garantías necesarios que requieren las instituciones políticas básicas.

Derechos fundamentales. Una constitución debe proteger los derechos de las mayorías y minorías. Incluso aunque este criterio esté implícitamente incluido en el primero, dadas las variaciones entre constituciones democráticas, es útil dotar de atención especial a los derechos y deberes básicos que proporcionan garantías tanto a las mayorías como a las minorías.

Neutralidad. Una constitución puede mantener la neutralidad entre los ciudadanos del país. Habiendo asegurado los derechos y deberes fundamentales, los arreglos constitucionales pueden asegurar también que el proceso de creación de la ley no se destina a favorecer ni a penalizar las perspectivas o los legítimos intereses de ningún ciudadano o grupo de ciudadanos.

Responsabilidad. La constitución puede diseñarse de modo que los ciudadanos puedan exigir responsabilidad a los líderes políticos por sus decisiones, acciones, y conductas dentro de un intervalo de tiempo «razonable».

Representación equitativa. Qué constituya la «representación equitativa» en una democracia constituye el objeto de una controversia sin fin, en parte porque remite a los dos criterios siguientes.

Consenso informado. Una constitución puede contribuir a que los ciudadanos y los líderes desarrollen un consenso informado sobre las leyes y políticas. Para alcanzarlo deben crearse oportunidades e incentivos para que los líderes políticos entren en negociaciones, compromisos y acuerdos de coaliciones que faciliten la conciliación de los diversos intereses. (Más sobre esto en capítulos siguientes.)

Gobierno eficaz. Por eficacia entiendo la capacidad de un gobierno para actuar siguiendo lo que sus ciudadanos entienden que son los asuntos y problemas principales que les afectan y respecto de los que creen que es necesaria la acción del gobierno. El gobierno eficaz es particularmente importante en tiempos de grandes emergencias provocados por guerras, amenaza de guerra, tensiones internacionales agudas, crisis económica severa y otras crisis similares. Pero es también relevante en tiempos normales, cuando los asuntos principales dictan la agenda de los ciudadanos y de los líderes. Efectivamente, a corto plazo un gobierno no democrático puede a veces satisfacer este criterio mejor que un gobierno democrático; que lo siga haciendo en el largo plazo parece, sin embargo, más dudoso. En cualquier caso, nos interesan los gobiernos que actúan bajo límites democráticos. Dentro de dichos límites parece razonable preferir un sistema constitucional capaz de estimular la acción dirigida a resolver las cuestiones principales y dotado de procedimientos para desalentar estancamientos, atrasos o

evasiones prolongadas a la hora de afrontar la resolución de las mismas.

Decisiones competentes. Con todo lo deseable que pueda ser el gobierno eficaz, difícilmente admiraríamos una constitución que facilitara la acción decidida y resolutoria, pero que dificultara que el gobierno tuviera acceso al mejor conocimiento disponible para resolver los problemas urgentes en la agenda del país. La acción decidida no es una alternativa a la política sensata.

Transparencia y comprensibilidad. Por este par de conceptos entiendo que las operaciones del gobierno están suficientemente abiertas al escrutinio público y son lo suficientemente simples como para que sus rasgos esenciales puedan ser comprensibles para los ciudadanos en lo relativo a qué es lo que se hace y cómo. No deben elaborarse de forma tan compleja que impidan a los ciudadanos saber lo que pasa pues, si no entienden lo que hacen sus gobiernos, no pueden someter a responsabilidad a sus líderes, particularmente en períodos electorales.

Flexibilidad. Un sistema constitucional no precisa estar tan rígidamente construido o tan inmutablemente establecido en el texto o la tradición como para no poder adaptarse a las nuevas circunstancias.

Legitimidad. Si se satisfacen los diez criterios anteriores ya se ha avanzado un buen trecho a la hora de proporcionar una constitución con la suficiente legitimidad y lealtad entre los ciudadanos y las élites políticas que asegure su supervivencia. Pero en algún país concreto, algunos arreglos constitucionales pueden ser más compatibles que otros respecto de normas de legitimidad tradicionales más generalizadas. Por ejemplo, por mucho que les parezca paradójico a muchos republicanos, mantener a un monarca como jefe del Estado y aun así adaptar la monarquía a las instituciones de la poliarquía, ha dotado de legitimidad adicional a las constituciones democráticas de los países escandinavos, los Países Bajos, Bélgica, Japón, España y Gran Bretaña. En la mayoría de los países democráticos, por el contrario, un intento por introducir un rey como jefe del Estado chocaría con los valores republicanos generalizados. Así, la propuesta de Alexander Hamilton en la Convención Constitucional de 1787 que propugnaba un ejecutivo vitalicio —una «monarquía electiva»— fue rechazada sin apenas discusión. Como subrayara otro delegado, Elbridge Gerry, «No había ni una milésima parte de nuestros conciudadanos que no estuvieran en contra de cualquier acercamiento a la monarquía».[5]

¿Cuánta diferencia se debe a las diferencias?

¿Importan de verdad estas diferencias?

Para contestar a esta pregunta necesitamos añadir dos cuerpos de evidencia al que proporcionan los veintidós países democráticos más antiguos. Una fuente de experiencias puede extraerse de las democracias «más recientes», países en los que las instituciones democráticas básicas fueron establecidas y mantenidas durante la segunda mitad del siglo XX. Otra proviene de la historia, trágica pero

iluminadora, de aquellos países en los que las instituciones democráticas fueron establecidas en algún momento del siglo XX, pero quebraron y cedieron el paso, al menos durante algún tiempo, a un régimen autoritario.

Aunque estas tres inmensas fuentes de evidencia están lejos de haber sido expuestas y analizadas en su totalidad, creo que permiten llegar a algunas conclusiones importantes.

En primer lugar, cada una de las alternativas constitucionales mencionadas con anterioridad ha existido en, al menos, una democracia estable. Consecuentemente, es perfectamente razonable, de hecho lógicamente necesario, concluir que muchos arreglos constitucionales diferentes son compatibles con las instituciones políticas básicas de la democracia poliárquica descritas en el capítulo VIII. Las instituciones políticas de la democracia poliárquica pueden adoptar, tal parece, muchas formas específicas.

¿Por qué es esto así? Ciertas condiciones de fondo que son altamente favorables para la estabilidad de las instituciones democráticas básicas (que se discuten en el capítulo XII) han prevalecido en todas estas democracias más antiguas y muy estables. Dadas estas condiciones favorables, variaciones constitucionales como las que he descrito no tienen un efecto importante sobre la *estabilidad* de las instituciones democráticas básicas. Enjuiciadas únicamente por este criterio, las variaciones que he descrito no parecen importar. Dentro de amplios límites, por tanto, los países democráticos tienen una extensa selección de constituciones.

Por el contrario, allí donde las condiciones de fondo son altamente desfavorables, es improbable que pueda ser preservada la democracia *cualquiera* que sea su diseño constitucional.

Con una leve exageración podríamos resumir los dos primeros puntos de la siguiente forma:

Si las condiciones de fondo son altamente favorables, es posible la estabilidad con casi cualquier constitución que el país pueda adoptar. Si las condiciones de fondo son sumamente desfavorables, *ninguna* constitución podrá salvar a la democracia.

Hay, sin embargo, una tercera posibilidad más interesante: en un país en el que las condiciones no son ni altamente favorables ni altamente desfavorables, sino mixtas, de forma que la democracia es insegura pero de ninguna de las maneras imposible, la elección del diseño constitucional puede tener importancia. En resumen: si en un país las condiciones de fondo son mixtas, y algunas son favorables y otras desfavorables, una *constitución bien diseñada puede ayudar a que sobrevivan las instituciones democráticas,* mientras que una *constitución mal diseñada puede contribuir a la quiebra de las instituciones democráticas*.

Finalmente, a pesar de ser crucial, la estabilidad no es el único criterio relevante. Si tuviéramos que enjuiciar los arreglos constitucionales siguiendo otros criterios, podrían tener importantes consecuencias incluso en países donde las condiciones son altamente favorables para la estabilidad democrática. Y de hecho las tienen. Conforman las instituciones políticas específicas de los países

democráticos: ejecutivos, legislativos, tribunales, sistemas de partidos, gobiernos locales, etcétera. La conformación de estas instituciones puede tener a su vez efectos importantes sobre la equidad de la representación en el legislativo, o sobre la eficacia del gobierno, y, en consecuencia, pueden incluso afectar a la legitimidad de éste. En países donde las condiciones de fondo son mixtas y algo inseguras las perspectivas de estabilidad democrática, estas variaciones pueden llegar a ser excepcionalmente importantes.

De hecho, así parece ser, por razones que analizamos en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO XI

VARIEDADES III
PARTIDOS Y SISTEMAS ELECTORALES

Probablemente ninguna institución política conforma tanto el paisaje político de un país democrático como su sistema electoral y sus partidos políticos. Y ninguna despliega tanta variedad.

En efecto, las variaciones son tan grandes, que un ciudadano únicamente familiarizado con los arreglos constitucionales y el sistema de partidos de su propio país probablemente consideraría incomprensible el paisaje político de otro país, o, aun comprendiéndolo, lo vería poco atrayente. Para el ciudadano de un país donde sólo dos grandes partidos políticos se disputan las elecciones, un país con una multiplicidad de partidos puede parecerle un caos político. Al ciudadano de un país multipartidista, el tener que limitarse a elegir únicamente entre dos partidos políticos puede resultarle como una camisa de fuerza política. Si cualquiera de ellos tuviera que examinar el sistema de partidos del otro, posiblemente encontraría las diferencias entre ellos aún más confusas.

¿Cómo podemos dar cuenta de esas variaciones? ¿Son algunos sistemas electorales o de partido más democráticos que otros o mejores en algún otro aspecto?

Comencemos con las variaciones fundamentales en los sistemas electorales.

Sistemas electorales

Los sistemas electorales ofrecen variaciones sin fin.[1] Una razón por la que difieren tanto es que ningún sistema electoral puede satisfacer los criterios de enjuiciamiento a los que razonablemente podríamos someterle. Hay, como siempre, una transacción de alternativas. Si elegimos un sistema, alcanzamos algunos valores a expensas de otros.

¿Por qué es esto así? Para aportar una respuesta tolerablemente breve, permítanme reducir su desconcertante cantidad a solamente dos.

Representación Proporcional (RP). Entre las democracias más antiguas, el sistema electoral más común es aquel diseñado deliberadamente para producir una correspondencia fiel entre la proporción del número total de votos atribuidos a un partido en las elecciones y la proporción de escaños que obtiene el partido en la legislatura. Por ejemplo, un partido con el 53 % de los votos obtiene el 53 % de los escaños. Un arreglo como éste se conoce generalmente como un sistema de

representación proporcional o RP.

First-past-the-post (FPTP). Si los sistemas de RP están destinados a satisfacer la prueba de la equidad, podríamos suponer que todos los países democráticos los habrían adoptado. Pero algunos no lo han hecho. Han elegido, por el contrario, mantener los arreglos constitucionales que tienden a incrementar considerablemente la proporción de escaños obtenidos por el partido que recoge el mayor número de votos. Por ejemplo, un partido con, digamos, el 53 % de los votos puede obtener el 60 % de los escaños. En la variante de este sistema que se utiliza en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, se elige a un único candidato de cada circunscripción y vence el candidato con el mayor número de votos. Por su analogía con las carreras de caballos, a veces se denomina *first-past-the-post system*.*

Palabras sobre palabras

En los Estados Unidos, tal arreglo se califica a menudo como *sistema pluralista*, porque el candidato con una pluralidad (no necesariamente una mayoría) de votos es el ganador. Los científicos de la política a menudo se refieren a él como un sistema de «circunscripciones uninominales con elecciones de pluralidad», que es una designación más literal pero excesivamente extensa. Los términos *First-past-the-post* se corresponden al uso generalizado en Gran Bretaña y yo los adoptaré aquí.

RP versus FPTP. Como ya señalé con anterioridad, todavía sigue vivo el debate sobre la cuestión relativa a qué tipo de sistema electoral satisface mejor la exigencia de que las elecciones deban ser a la vez *libres* y *equitativas*. Pero los críticos del FPTP sostienen que éste, por lo general, no supera la prueba de la representación equitativa, y que algunas veces fracasa estrepitosamente. Por ejemplo, en las elecciones parlamentarias británicas de 1997, el partido laborista obtuvo el 64 % de los escaños en el parlamento —la mayoría más amplia de la historia parlamentaria moderna—; pero lo consiguió con sólo el 44 % de los votos emitidos. El partido conservador, con el 31 % de los votos, únicamente obtuvo el 25 % de los escaños, y los desafortunados demócratas-liberales, apoyados por el 17 % de los votos, ¡sólo consiguieron el 7 % de los escaños!

¿Cómo se producen estas diferencias entre el porcentaje de los votos emitidos a favor de un partido y el porcentaje de los escaños que obtiene? Imaginemos un minúsculo sistema democrático de únicamente mil miembros, que se dividen entre diez circunscripciones iguales, por cada una de las cuales los votantes sólo eligen a un representante para la cámara legislativa. Supongamos que en nuestra minúscula democracia 510 votantes (o el 51 %) votan a favor del partido Azul y

490 (o 49 %) a favor del partido Colorado. Imaginemos ahora (con todo lo improbable que pueda ser), que el apoyo para cada uno de ellos es perfectamente uniforme a lo largo de nuestra mini-democracia: cada una de las diez circunscripciones acaba conteniendo 51 votos azules y 49 votos colorados. ¿Cuál sería el resultado de la elección? ¡El partido Azul vence en todas las circunscripciones y obtiene así el 100 % de los escaños y una «mayoría» en el parlamento de diez a cero! (tabla 2, ejemplo 1). Podríamos expandir el tamaño del sistema para incluir a un país entero y aumentar considerablemente el número de circunscripciones. El resultado seguiría siendo el mismo.

Podemos estar razonablemente seguros de que ningún país mantendría el FPTP bajo estas condiciones. Lo que evita este resultado singular —y completamente antidemocrático— es que el apoyo a los partidos *no* se extiende uniformemente a lo largo de un país: en algunas circunscripciones los Azules pueden obtener el 65 % de los votos, digamos, mientras que en otras sólo tendrán el 40 %, y los Colorados obtienen el restante 60 %. O sea, que las circunscripciones varían en torno a la media nacional. Para una ilustración hipotética, véase tabla 2, ejemplo 2.

Es obvio, pues, que para que el FPTP proporcione una representación aceptablemente equitativa, el apoyo a los partidos *no* debe distribuirse de manera uniforme por todo el país. A la inversa, cuanto más uniformemente se distribuya el apoyo electoral, tanto mayor será la divergencia entre votos y escaños. De este modo, si las diferencias regionales disminuyen en un país, como parece haber sido el caso de Gran Bretaña en las elecciones de 1997, aumentan las distorsiones producidas por el FPTP.

Si esto es así, ¿por qué no cambian entonces los países democráticos con FPTP a la RP? En primer lugar, porque no podemos ignorar el fuerte peso de la historia y la tradición en países como Gran Bretaña y los Estados Unidos, donde este sistema ha prevalecido desde los comienzos del sistema representativo. Los Estados Unidos proporcionan un ejemplo excelente. El sistema americano de FPTP puede tener el efecto de privar de una representación equitativa a una minoría sustancial de afroamericanos en las asambleas legislativas de los Estados y en la Cámara de Representantes nacional. Para asegurar que los votantes afroamericanos puedan obtener un mínimo de representantes en legislaturas de Estado y en el Congreso, las legislaturas y los jueces han dibujado deliberadamente las fronteras de algunas circunscripciones de forma que incorporaran áreas con mayoría de

afroamericanos. La forma de la circunscripción resultante a veces no tenía ninguna relación con la geografía, la economía o la historia. Bajo un sistema de RP, si los afroamericanos decidieran elegir a candidatos afroamericanos, estarían representados en proporción a su número: en un Estado donde, digamos, el 20 % de los votantes fueran negros, tendrían la seguridad de cubrir en torno al 20 % de los escaños con afroamericanos, si así lo desearan.

Pero, si esto es así, ¿por qué no se ha adoptado la RP como solución? Principalmente porque está tan extendida la hostilidad a la RP que ni los cuerpos legislativos ni los jueces le otorgan una consideración seria como alternativa posible al *gerrymandering* racial.

Palabras sobre palabras

Gerrymandering, o manipulación de circunscripciones electorales para alcanzar fines estrictamente políticos, es una vieja práctica en los Estados Unidos. Toma su nombre de Elbridge Gerry, a quien antes nos encontramos como delegado a la Convención Constitucional Americana. Gobernador electo por Massachusetts, en 1812 Gerry redibujó las fronteras de las circunscripciones de representantes a la legislatura del Estado para permitir que los demócratas mantuvieran una mayoría. Cuando alguien percibió que una circunscripción tenía la imagen de una salamandra, un crítico observó que parecía más bien una «Gerrymander». El término *gerrymander*, incluyendo su forma verbal, entraría después en el vocabulario americano.

Los prejuicios históricos a favor del FPTP se ven reforzados, sin embargo, por argumentos más razonables. Para sus defensores, la tendencia de los FPTP a ampliar la mayoría legislativa del partido ganador tiene dos consecuencias deseables.

Sistemas bipartidistas versus *sistemas multipartidistas*. El FPTP se defiende a menudo precisamente porque supone un *handicap* para terceros partidos, y de esa manera contribuye a establecer un sistema bipartidista. El resultado usual de la RP es, por el contrario, un sistema multipartidista. Particularmente en la democracia anglosajona, son muy admirados los sistemas bipartidistas y, correlativamente, los sistemas multipartidistas disgustan y son denigrados. ¿Cuál es mejor?

Hay un debate enorme en torno a las virtudes respectivas de los sistemas bipartidistas y multipartidistas. En términos generales, las ventajas de cada uno de ellos reflejan sus desventajas. Por ejemplo, una ventaja del sistema bipartidista estriba en que impone una menor carga sobre los votantes al reducir sus opciones a dos. Pero desde el punto de vista de un defensor de la RP, esta drástica reducción de las alternativas disponibles reduce seriamente la libertad de elección del

votante. Podría decirse que las elecciones son perfectamente libres, pero dado que niegan la representación de las minorías, es bien cierto que no son equitativas.

Gobierno eficaz. Los defensores de los sistemas bipartidistas apoyan también el FPTP porque tiene una consecuencia ulterior. Al ampliar la mayoría legislativa del partido gobernante, el FPTP entorpece la posibilidad de que el partido minoritario pueda formar una coalición capaz de prevenir que el partido mayoritario pueda realizar su programa —o, como dirían los líderes de la mayoría—, su «mandato popular». Con una mayoría ampliada de miembros del partido en la legislatura, a los líderes del partido generalmente les sobrarán votos suficientes, incluso si alguno de sus miembros se pasa a la oposición. Así, se arguye, el FPTP permite a los gobiernos satisfacer el criterio de la eficacia. Por contra, en algunos países, la RP ha contribuido a producir tal cantidad de partidos y alianzas parlamentarias contendientes y en conflicto, que es extremadamente difícil constituir coaliciones de mayoría y éstas son altamente inestables. Como consecuencia, la eficacia del gobierno se reduce considerablemente. Italia se cita a menudo como ejemplo a este respecto.

Lo que los defensores del FPTP muchas veces ignoran, sin embargo, es que en algunos países con RP se han aprobado extensos programas de reformas por parte de mayorías parlamentarias estables, que a menudo estaban integradas por una coalición de dos o tres partidos. De hecho, varias democracias con sistemas de RP, como los Países Bajos o los países escandinavos, constituyen un verdadero modelo de reformas pragmáticas combinadas con la estabilidad.

Algunas opciones básicas para las instituciones democráticas

Ahora veremos por qué la tarea de diseñar una nueva constitución o rediseñar la ya existente no debe tomarse a la ligera. Esta tarea es tan difícil y compleja como diseñar una nave espacial tripulada para investigar el espacio. Del mismo modo que a ninguna persona razonable se le ocurriría atribuir la tarea de diseñar una nave espacial a un *amateur,* elaborar una constitución requiere también de los mejores talentos de un país. Pero, a diferencia de las naves espaciales, para permitir que las importantes innovaciones constitucionales perduren es necesario contar también con el consentimiento y el beneplácito de los gobernados.

Las principales opciones constitucionales y las distintas formas en las que pueden combinarse presentan un formidable número de alternativas. A estas alturas apenas necesito repetir mi advertencia anterior de que toda alternativa general permite una casi ilimitada variedad de opciones más específicas.

Con todo, teniendo firmemente en cuenta esta advertencia, permítanme ofrecer algunas directrices para pensar en las alternativas constitucionales.

Una buena forma de empezar es con cinco posibles combinaciones de sistemas electorales y jefes del ejecutivo.

La opción europea continental: gobierno parlamentario con elecciones mediante

RP. El gobierno parlamentario constituye la elección abrumadora de las democracias más antiguas, y, contando a todas las democracias, generalmente predomina sobre los gobiernos presidencialistas.[2] La combinación más favorecida entre las democracias más antiguas es, como hemos visto, un sistema parlamentario en el que sus miembros son elegidos mediante algún sistema de RP. Dado que esta combinación es la predominante en Europa, donde las nuevas democracias han seguido también el camino europeo estándar, denominaré a esta combinación la opción europea continental.

La opción británica (o de Westminster): gobierno parlamentario con elecciones mediante FPTP. Por su origen y su predominio en democracias de lengua inglesa distintas a los Estados Unidos, la denominaré la opción británica. (Se ha llamado también a veces el modelo de Westminster por el lugar de la sede del gobierno británico). Sólo cuatro de las democracias más antiguas han mantenido esta solución durante un largo período de tiempo: no sorprende que sean el Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda (que, sin embargo, lo abandonó en 1993).[3]

La opción de Estados Unidos: sistema presidencialista con elecciones mediante FPTP. Dado que los Estados Unidos son los únicos que emplean esta combinación entre las democracias más antiguas, podemos calificarla como la opción de los Estados Unidos. Una media docena de nuevas democracias han adoptado también este arreglo.

La opción latinoamericana: gobierno presidencialista con elecciones mediante RP. En su intensa preferencia por el gobierno presidencialista, los países latinoamericanos han seguido el mismo camino que Estados Unidos. Pero en su elección de sistemas electorales, y a finales del siglo XX, han seguido por lo general la práctica europea. Consecuentemente, en los quince países latinoamericanos donde las instituciones democráticas estaban más o menos en funcionamiento a comienzos de los años noventa, la combinación constitucional básica era una conjunción de gobierno presidencial con RP.[4] A esta opción la podemos calificar así como opción latinoamericana.

Llama la atención que —salvo una excepción, Costa Rica— ninguna de las democracias más antiguas ha optado por esta combinación. A pesar de que las democracias más antiguas están fuertemente predispuestas a la RP, hemos visto cómo habían rechazado abrumadoramente el gobierno presidencial. Costa Rica sobresale como la única excepción. Debido a que Costa Rica, contrariamente a cualquier otro país en Latinoamérica, ha sido ininterrumpidamente democrático desde cerca de 1950, lo incorporo entre las democracias antiguas. Contrariamente a las otras, sin embargo, combina presidencialismo y RP.

La opción mixta: otras combinaciones. Junto a estos tipos más o menos «puros», algunas democracias antiguas han creado arreglos constitucionales que se separan en aspectos importantes de los tipos puros. Lo hicieron en un esfuerzo por minimizar las consecuencias no deseadas de los tipos puros a la vez que intentaban mantener sus ventajas. Alemania, Francia y Suiza constituyen buenos ejemplos de ingenio constitucional.

La constitución de la Quinta República Francesa establece a la vez un presidente electo dotado de considerables poderes y un primer ministro dependiente del parlamento. Francia ha modificado también el sistema electoral mayoritario a una vuelta. En aquella circunscripción en la que ningún candidato a la Asamblea Nacional consiga la mayoría de votos, se celebra una segunda vuelta. A ésta puede concurrir cualquier candidato que haya obtenido más del 12,5 % de los votos emitidos en la primera vuelta. Los pequeños partidos tienen así la posibilidad de conseguir un escaño en un sitio u otro en la primera vuelta; pero en la segunda, pueden decidir jugársela con algunos de los dos candidatos mejor colocados.

En Alemania, la mitad de los miembros del Bundestag son elegidos mediante FPTP y la otra mitad por RP. Versiones de la solución alemana han sido adoptadas también en Italia y en Nueva Zelanda.

Para adaptar su sistema político a su heterogénea población, los suizos han creado un ejecutivo plural integrado por siete consejeros elegidos por el parlamento para un período de cuatro años. El ejecutivo plural suizo sigue siendo único entre las democracias más antiguas.[5]

Pensar las constituciones democráticas: algunas directrices

Apoyándome en la experiencia de las democracias más antiguas mencionada en los dos últimos capítulos, ofrecería las siguientes conclusiones:

- La mayoría de los problemas fundamentales de un país no pueden resolverse mediante el diseño constitucional. Ninguna constitución conseguirá preservar la democracia en un país en el que las condiciones de fondo sean altamente desfavorables. Un país en el que las condiciones de fondo sean muy favorables puede preservar sus instituciones democráticas básicas mediante una gran variedad de arreglos constitucionales. El diseño constitucional cuidadosamente realizado puede ayudar, sin embargo, a preservar las instituciones democráticas básicas de países en los que las condiciones de fondo son mixtas, tanto favorables como desfavorables. (Volveremos sobre esto en el próximo capítulo.)
- El mantenimiento de la estabilidad democrática fundamental, con ser esencial, no es el único criterio relevante para una buena constitución. Equidad en la representación, transparencia, comprensibilidad, receptividad y gobierno eficaz son también, entre otros, importantes atributos. Arreglos constitucionales específicos pueden tener consecuencias para valores de esta naturaleza y probablemente las tendrán.
- Todos los arreglos constitucionales tienen algunas desventajas; ninguno

satisface todos los criterios razonables. Desde un punto de vista democrático, no hay ninguna constitución perfecta. Además, las consecuencias derivadas de introducir cambios en una constitución están llamadas a ser algo inseguras. En consecuencia, el diseño o la reforma constitucional exigen introducir juicios sobre transacciones aceptables de alternativas entre distintos objetivos y las incertidumbres derivadas del cambio.

- Durante más de dos siglos, los estadounidenses parecen haber desarrollado una cultura política, habilidades y prácticas, que permiten que su sistema de Presidente y Congreso con FPTP, federalismo y fuerte revisión judicial funcione satisfactoriamente. Pero el sistema americano es extremadamente complicado y es verosímil que no pueda funcionar tan bien en ningún otro país. En todo caso, no ha sido ampliamente copiado. Probablemente no lo deba ser.
- Algunos expertos sostienen que la combinación de gobierno presidencialista con RP que se da en Latinoamérica ha favorecido el derrumbamiento de la democracia tan frecuente entre las repúblicas de América Central y del Sur.[6] A pesar de que es difícil diferenciar los efectos de las formas constitucionales de las causas que subyacen a la polarización y la crisis política, los países democráticos probablemente sean sabios si evitan la opción latinoamericana.

Movido por su optimismo sobre las Revoluciones americana y francesa, Thomas Jefferson afirmó que emprender una revolución en cada generación sería una buena cosa. Esta idea romántica se derrumbó a lo largo del siglo XX a la vista de las numerosas revoluciones que fracasaron trágica o patéticamente, o que, aún peor, acabaron produciendo regímenes despóticos. Pero puede que no sea una mala idea que un país democrático, una vez cada veinte años o algo así, reúna a un grupo de expertos constitucionalistas, líderes políticos y ciudadanos informados para evaluar su constitución a la vista no sólo de su propia experiencia, sino también del cuerpo de conocimientos en continua expansión que obtenemos de la experiencia de otros países democráticos.

Cuarta parte

CONDICIONES FAVORABLES Y DESFAVORABLES

CAPÍTULO XII

¿QUÉ CONDICIONES DE FONDO FAVORECEN LA DEMOCRACIA?

El siglo XX ha sido una época de frecuente fracaso democrático. En más de setenta ocasiones colapsó la democracia y dio paso a un régimen autoritario.[1] Pero ha sido también una época de extraordinario éxito democrático. Antes de su final, el siglo XX se ha convertido en la era de un éxito democrático extraordinario. Con mucho, la extensión e influencia mundial de las ideas, instituciones y prácticas democráticas ha convertido a este siglo en el período más próspero para la democracia de toda la historia de la humanidad.

Nos enfrentamos así a dos preguntas —o, más bien, a la misma cuestión formulada de formas distintas—. ¿Cómo podemos dar cuenta del establecimiento de las instituciones democráticas en tantos países de tantas partes del mundo? Y, ¿cómo podemos explicar su fracaso? Aunque sería imposible aportar una respuesta completa, dos conjuntos de factores interrelacionados son sin duda de importancia crucial.

El fracaso de las alternativas

En primer lugar, las principales alternativas perdieron gran cantidad de terreno en su competencia con la democracia. Incluso a finales del primer cuarto del siglo, las formas de gobierno no democráticas que desde tiempo inmemorial habían dominado los valores y las prácticas en la mayor parte del mundo —monarquía, aristocracia hereditaria, y abierta oligarquía— habían decaído fatalmente en su legitimidad y fuerza ideológica. A pesar de que fueron reemplazadas por alternativas antidemocráticas más claramente populares en forma de fascismo, nazismo, leninismo, y otras creencias y gobiernos autoritarios, sólo florecieron durante un breve período. El fascismo y el nazismo fueron mortalmente heridos por la derrota de las potencias del eje en la Segunda Guerra Mundial. Más avanzado el siglo, dictaduras militares, particularmente en América Latina, cayeron bajo el peso de sus fracasos económicos, diplomáticos e incluso militares (Argentina). Cuando comenzaba a aproximarse la última década del siglo, el último y más importante rival totalitario de la democracia, el leninismo encarnado en el comunismo soviético, colapsó abruptamente, debilitado por la descomposición interna y las presiones exteriores.

¿Estaba ya asegurada la democracia en todo el mundo? Como con optimismo proclamara el presidente americano Woodrow Wilson (erróneamente, como en

seguida se vería) en 1919 tras la Primera Guerra Mundial, ¿está ya por fin «el mundo seguro para la democracia»?

Desafortunadamente, no. No se había conseguido una victoria final de la democracia, ni estaba cercana. El país más poblado de la tierra, China, aún no se había democratizado. Durante sus cuatro mil años de eminente civilización, el pueblo chino no ha disfrutado nunca de la democracia; y las perspectivas de que China pronto se convertiría en democrática eran altamente dudosas. Regímenes no democráticos persistieron también en otras partes del mundo, en África, en el sudeste de Asia, en Oriente Medio, en algunos de los países de la antigua Unión Soviética. En la mayoría de estos países las condiciones para la democracia no fueron muy favorables; en consecuencia, no estaba muy claro si iban a hacer la transición y cómo. Por último, en bastantes países que habían hecho la transición y habían introducido las instituciones políticas básicas de la democracia, las condiciones de fondo no eran lo suficientemente favorables como para garantizar que la democracia fuera a sobrevivir indefinidamente.

¿Condiciones de fondo? Ya he sugerido alguna otra vez que ciertas condiciones subyacentes o de fondo en un país son favorables para la estabilidad de la democracia y que allí donde estas condiciones son débiles o están totalmente ausentes, la democracia tiene pocas posibilidades de existir o, en todo caso, su existencia será precaria.

Ya es tiempo de preguntar: ¿cuáles son esas condiciones?

Para responder, podemos apoyarnos en un amplio cuerpo de experiencias relevantes que nos proporciona el siglo XX: países que han emprendido una transición a la democracia, han consolidado sus instituciones democráticas y las han mantenido a lo largo de varias décadas; países en los que la transición ha ido seguida del colapso; y países que nunca han emprendido la transición. Estas instancias de transición, consolidación y quiebra de la democracia indican que cinco condiciones (y probablemente haya más) afectan significativamente a las posibilidades de la democracia en un país (cuadro 8).

Intervención extranjera

Las instituciones democráticas tienen menos posibilidades de desarrollarse en un país sujeto a la intervención de otro Estado que es hostil al gobierno democrático en aquel país.

Esta condición es suficiente a veces para explicar por qué las instituciones democráticas no consiguieron desarrollarse o subsistir en un país donde otras condiciones eran considerablemente más favorables. Por ejemplo, si no fuera por la intervención de la Unión Soviética después de la Segunda Guerra Mundial, Checoslovaquia podría contarse hoy entre las democracias más antiguas. La intervención soviética impidió también que Polonia y Hungría desarrollaran instituciones democráticas.

Más sorprendentemente, hasta la última década del siglo XX, los Estados Unidos habían acumulado un sombrío historial de intervenciones en Latinoamérica, donde algunas veces derrumbaron algún gobierno de elección popular al intervenir contra él para proteger los intereses económicos estadounidenses o (según la versión oficial) su seguridad nacional. Aunque estos países latinoamericanos donde la democracia fue cortada en sus brotes no fueran necesariamente de democracia plena, si se hubieran librado de la intervención estadounidense —o, aún mejor, si ésta les hubiera ayudado en sus pasos iniciales hacia la democratización— las instituciones democráticas bien podrían haber evolucionado con el tiempo. Un ejemplo particularmente atroz fue la intervención clandestina de las agencias de inteligencia de Estados Unidos en Guatemala en 1964, dirigida a subvertir el gobierno electo del presidente populista, y con inclinaciones izquierdistas, Jacobo Arbenz.

Con el colapso de la Unión Soviética, los países de Europa Central y del Báltico se aprestaron a instaurar instituciones democráticas. Además, los Estados Unidos y la comunidad internacional en general comenzaron a oponerse a las dictaduras en Latinoamérica y en cualquier otro lugar y a apoyar el desarrollo de las instituciones democráticas en gran parte del mundo. Nunca antes en la historia de la humanidad las fuerzas internacionales —políticas, económicas y culturales— habían apoyado tanto las ideas e instituciones democráticas. Así pues, durante las últimas décadas del siglo XX, tuvo lugar un cambio que marca un hito en el clima político del mundo e incrementó considerablemente las perspectivas para el desarrollo democrático.

Control sobre el ejército y la policía

A menos que el ejército y la policía estén bajo el pleno control de cargos elegidos democráticamente, las instituciones políticas democráticas difícilmente conseguirán desarrollarse o subsistir.

Contrariamente a la amenaza externa de intervención extranjera, la amenaza interna para la democracia que quizás sea más peligrosa proviene de los líderes que tienen acceso a los principales medios de la coacción física: el ejército y la policía. Si los cargos elegidos democráticamente han de ejercer y mantener un control efectivo sobre las fuerzas del ejército y la policía, los miembros de la policía y el ejército, en particular los oficiales, deben someterse a ellos. Y su

sometimiento al control de los líderes electos debe llegar a estar tan profundamente arraigado que no pueda deshacerse. El por qué se haya desarrollado el control civil en algunos países y no en otros es algo demasiado complejo como para ser descrito aquí. Pero, a nuestros efectos, el punto esencial es que sin él las perspectivas de la democracia son sombrías.

Consideremos la infeliz historia de América Central. De los cuarenta y siete gobiernos en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua entre 1948 y 1982, más de dos tercios alcanzaron el poder por medios distintos a las elecciones libres e imparciales —mediante un golpe de Estado la mayoría de las veces.[2]

Costa Rica, por el contrario, ha sido un modelo de democracia en la región desde 1950. ¿Por qué lograron los costarricenses desarrollar y mantener las instituciones democráticas cuando sus vecinos no lo consiguieron? En parte, la respuesta hay que ir a buscarla en la existencia de otras condiciones favorables. Pero incluso éstas no hubieran podido sostener un gobierno democrático ante un golpe militar, como tantas veces ocurriera en el resto de América Latina. Sin embargo, en 1950, Costa Rica eliminó la amenaza de forma dramática: en una decisión única y audaz, ¡el presidente democrático abolió el ejército!

Ningún otro país ha seguido el ejemplo de Costa Rica, ni parece que muchos lo vayan a hacer. Pero nada puede ilustrar más gráficamente lo crucial que es para los cargos electos el instituir y mantener un control sobre el ejército y la policía si las instituciones democráticas han de ser establecidas y preservadas.

Débiles o inexistentes conflictos culturales

Las instituciones políticas democráticas tendrán más posibilidades de desarrollarse y de perdurar en un país que sea bastante homogéneo culturalmente, y menos en otro con subculturas claramente diferenciadas y en conflicto.

Las culturas distintivas se suelen formar a menudo a partir de diferencias en lengua, religión, raza, identidad étnica, regional, y a veces por la ideología. Sus componentes comparten una identidad común y vínculos emocionales; distinguen nítidamente entre un «nosotros» y un «ellos». Se dirigen hacia miembros de su propio grupo para establecer relaciones personales: amigos, compañeros, cónyuges, vecinos, huéspedes. Muchas veces se implican en ceremonias y rituales que, entre otras cosas, definen las fronteras del grupo. De estas y otras maneras, una cultura puede llegar a ser virtualmente una «forma de vida» para sus componentes, un país dentro de un país, una nación dentro de una nación. En este caso, la sociedad está, por así decir, estratificada verticalmente.

Los conflictos culturales pueden irrumpir en la arena política, y habitualmente lo hacen: en temas de religión, lengua, y códigos de vestimenta en las escuelas, por ejemplo; o por igualdad de acceso a la educación; o por prácticas discriminatorias de un grupo hacia otros; o porque el gobierno deba apoyar la religión o las instituciones religiosas, y, en su caso, cuáles y por qué medios; o por prácticas de

un grupo que otro considera ofensivas y desea prohibir, como el aborto, la matanza de vacas, o la vestimenta «indecente»; o porque las fronteras territoriales y políticas deben ser adaptadas para ajustarse a los derechos y las demandas del grupo. Y así un largo etcétera.

Cuestiones como éstas crean un gran problema a la democracia. Los componentes de una determinada cultura perciben muchas veces sus demandas políticas como cuestiones de principio, profundas convicciones religiosas o cuasi-religiosas, la preservación cultural, o la supervivencia del grupo. Consecuentemente, consideran sus demandas demasiado cruciales como para entrar en compromisos. Son innegociables. Pero bajo un pacífico proceso democrático, resolver conflictos por lo general requiere de negociación, conciliación y compromiso.

No sorprende descubrir, por tanto, que los países democráticos más antiguos y políticamente estables han sabido evitar los conflictos culturales severos. Incluso existiendo significativas diferencias culturales entre los ciudadanos, han conseguido que la vida política esté dominada la mayor parte del tiempo por diferencias más negociables (sobre cuestiones económicas, por ejemplo).

¿Hay algunas excepciones a esta situación aparentemente feliz? Unas cuantas. La diversidad cultural ha sido particularmente significativa en los Estados Unidos, Suiza, Bélgica, Países Bajos y Canadá. Pero si la diversidad amenaza con generar conflictos culturales inabordables, ¿cómo es que las instituciones democráticas han logrado mantenerse en estos países?

Sus experiencias, si bien muy distintas, muestran cómo en un país donde todas las demás condiciones son favorables para la democracia, puede conseguirse hacer más manejables las consecuencias políticamente adversas de la diversidad cultural.

Asimilación

Ésta fue la solución estadounidense. Desde 1840 hasta los años veinte de este siglo, la cultura dominante, que durante dos siglos de dominio colonial e independencia había sido sólidamente establecida por colonizadores blancos, que principalmente procedían de Gran Bretaña, tuvo que afrontar olas de inmigrantes no británicos provenientes de Irlanda, Escandinavia, Alemania, Polonia, Italia y de otras partes —inmigrantes que a menudo podían ser distinguidos por diferencias en la lengua (excepto los irlandeses), religión, comida, vestimenta, costumbres, maneras, cultura de vecindario y otras características—. Hacia 1910 casi uno de cada cinco residentes blancos en los Estados Unidos había nacido en otro lugar; además, los padres de más de uno entre cuatro de los blancos nativos habían nacido fuera del país. Pero al cabo de un par de generaciones desde que los inmigrantes se hubieran establecido en los Estados Unidos, sus descendientes ya estaban asimilados en la cultura dominante, tan plenamente, de hecho, que aunque

muchos estadounidenses retienen (o desarrollan) hoy un cierto vínculo hacia su país o cultura de origen, su lealtad e identidad política dominante es estadounidense.

A pesar del impresionante éxito de la asimilación a la hora de reducir el conflicto cultural que podía haber producido la inmigración masiva en los Estados Unidos, la experiencia estadounidense revela algunos defectos de tal solución.

En primer lugar, el desafío de la asimilación fue aliviado en gran medida porque gran parte de los inmigrantes adultos que llegaron a los Estados Unidos para conseguir la vida mejor que se les prometía estaban ansiosos por asimilarse, por «convertirse en auténticos estadounidenses». Sus descendientes todavía lo estuvieron más. La asimilación fue así principalmente voluntaria o reforzada por mecanismos sociales (como la vergüenza) que minimizaron la necesidad de coerción por parte del Estado.[3]

Si una inmensa población de inmigrantes fue, en términos generales, asimilada con éxito, cuando la sociedad estadounidense se enfrentó a diferencias raciales y culturales más profundas, comenzaron a revelarse en seguida los límites de ese enfoque. En los encuentros entre la población blanca y los pueblos nativos que habían ocupado desde tiempo inmemorial el Nuevo Mundo, la asimilación se tornó en coerción, asentamientos forzados, y aislamiento respecto de la sociedad principal. La sociedad estadounidense tampoco pudo asimilar a los esclavos afroamericanos y a sus descendientes, quienes, irónicamente, junto con los indios, habían estado habitando en Estados Unidos mucho antes de que llegara la mayoría de los otros inmigrantes. Las barreras de casta apoyadas en la raza e impuestas de modo coercitivo, efectivamente impidieron la asimilación. Un fracaso similar ocurrió también a finales del siglo XIX, cuando llegaron inmigrantes de Asia para trabajar en el tendido del ferrocarril o en granjas.

Hubo una gran divisoria ulterior que la asimilación no pudo sortear. A comienzos del siglo XIX, se desarrolló en los Estados del sur una subcultura, economía y sociedad distintivas apoyadas en la esclavitud. Los estadounidenses que habitaban en los Estados del sur y sus compatriotas de los Estados del norte y el oeste estuvieron divididos por dos formas de vida esencialmente incompatibles. El resultado final fue un «conflicto irreprimible» que, a pesar de grandes esfuerzos, no pudo ser resuelto mediante la negociación pacífica y el compromiso.[4] La guerra civil resultante duró cuatro años y tuvo un enorme coste en vidas humanas. El conflicto tampoco finalizó después de la derrota del sur y la abolición de la esclavitud. Surgieron entonces una subcultura y estructura social distintivas en las que el sometimiento de los ciudadanos afroamericanos fue hecho efectivo por la amenaza y la realidad de la violencia y el terror.

Esto en lo referente a los fracasos pasados de la asimilación. A finales del siglo XX, no era seguro que la histórica práctica estadounidense de la asimilación pudiera lidiar con éxito con la siempre creciente minoría hispánica y con otras minorías conscientes de sí mismas. ¿Evolucionarán los Estados Unidos hacia una sociedad multicultural en la que la asimilación ya no garantiza que los conflictos culturales puedan ser resueltos de forma pacífica bajo procedimientos

democráticos? ¿O se convertirá en una sociedad en la que las diferencias culturales producen un nivel más elevado de comprensión mutua, tolerancia y acuerdos?[5]

Decisiones por consenso

Subculturas propias y potencialmente conflictivas han existido en Suiza, Bélgica y los Países Bajos. ¿Qué podemos aprender de las experiencias de estos tres países democráticos?

Cada uno de ellos creó arreglos políticos que exigían la unanimidad o un amplio consenso para las decisiones adoptadas por el gobierno y el parlamento. El principio de la regla de la mayoría cedió (en distinto grado) al principio de la unanimidad. Así, cualquier decisión gubernamental que afectara significativamente a los intereses de una u otra subcultura sólo podría adoptarse con el acuerdo explícito de los representantes de tal grupo en el gobierno y el parlamento. Esta solución se vio facilitada por la RP, que aseguraba que los representantes de cada uno de los grupos estarían equitativamente representados en el parlamento, como también en el gobierno. Y bajo las prácticas consensuales adoptadas en estos países, los miembros del gobierno de cada subcultura podían ejercer el derecho de veto sobre cualquier política con la que no estuvieran de acuerdo. (Estos acuerdos, a los que los politólogos se refieren con el nombre de «democracia consociativa», varían considerablemente en sus detalles entre los tres países. Para más detalles, véase Apéndice B.)

Claramente, sistemas consensuales como éstos no pueden crearse ni pueden funcionar con éxito si no es bajo condiciones muy especiales. Entre éstas se incluye un cierto talento para la conciliación; alta tolerancia para el compromiso; líderes fiables que puedan negociar soluciones a conflictos que obtengan el asentimiento de sus seguidores; un consenso sobre fines y valores básicos que sea lo suficientemente amplio como para alcanzar acuerdos; una identidad nacional que desaliente las exigencias de la separación directa; y un compromiso con los procedimientos democráticos que excluya los medios violentos y revolucionarios.

Estas condiciones son poco comunes. Allí donde no están presentes, los arreglos consensuales serán poco probables. E incluso si se consiguen incorporar, pueden llegar a colapsar bajo la presión de un agudo conflicto cultural, como indica el trágico ejemplo del Líbano. Descrita en su momento por los politólogos como una exitosa «democracia consociativa», el Líbano se sumergió en una larga guerra civil en 1958, cuando las tensiones internas resultaron ser demasiado fuertes para su sistema consensual.

Sistemas electorales

Las diferencias culturales se enconan a menudo al ser azuzadas por políticos que compiten por apoyos. Los regímenes autoritarios consiguen utilizar a veces su inmenso poder coercitivo para aplastar y suprimir los conflictos culturales, que estallan después a medida que la coerción disminuye al ir dándose pasos hacia la democratización. Tentados por las fáciles ganancias que les proporcionan las identidades culturales, los políticos pueden apelar deliberadamente a los miembros de su grupo cultural y de este modo transformar las animosidades latentes en odios que culminan en la «limpieza étnica».

Para evitar este resultado, los politólogos han sugerido que los sistemas electorales deban diseñarse de forma que cambien los incentivos de los políticos para hacer que la conciliación sea más rentable que el conflicto. Bajo los arreglos que proponen, ningún candidato podría ser elegido con el apoyo de un único grupo cultural; necesitarían obtener votos de varios grupos principales. El problema consiste, desde luego, en persuadir a los líderes políticos en una fase temprana del proceso democratizador para que adopten arreglos de este tipo. Una vez que entra en funcionamiento un sistema electoral más divisorio, la espiral hacia el conflicto cultural puede ser ya irreversible.

Separación

Cuando las fracturas culturales son demasiado profundas como para evitarse por cualesquiera de las soluciones previas, la única solución que queda puede ser la separación de los grupos culturales en diferentes unidades políticas en las que posean autonomía política suficiente para mantener su identidad y lograr la mayoría de sus principales metas culturales. En algunas situaciones, la solución puede ser un sistema federal en el que las unidades —estados, provincias, cantones— sean lo suficientemente autónomos como para integrar a los diferentes grupos. Su sistema federal es un elemento decisivo en la notable y armónica sociedad multicultural creada por los suizos. La mayoría de los cantones son culturalmente bastante homogéneos; por ejemplo, un cantón puede ser francófono y católico y otro de lengua alemana y protestante. Y los poderes de los cantones se adecuan a sus necesidades culturales.

Al igual que las otras soluciones democráticas al problema del multiculturalismo, el sistema suizo requiere también condiciones poco usuales —en este caso, al menos dos—. Primero, los ciudadanos de las distintas subculturas deben estar previamente separados por líneas territoriales, de forma que la solución no imponga sacrificios severos. Y, en segundo lugar, aunque divididos a algunos efectos en unidades autónomas, los ciudadanos deben poseer una identidad nacional y objetivos y valores comunes que sean lo suficientemente fuertes como para sostener la unión federal. A pesar de que ambas condiciones rigen en Suiza, ninguna de las dos está en absoluto generalizada.

Donde existe la primera condición pero no la segunda, las diferencias culturales tienden a producir demandas para la independencia plena. Si un país democrático se convierte en dos separándose pacíficamente, la solución parece impecable juzgada desde criterios puramente democráticos. Por ejemplo, después de estar casi un siglo como país semiindependiente dentro de una unión con Suecia, en 1905 Noruega alcanzó pacíficamente la independencia plena.

Pero si la primera condición sólo se da parcialmente porque los grupos están entremezclados, la independencia puede imponer severos costes a la minoría (o minorías) que haya de incorporarse al nuevo país. Ésta puede justificar a su vez sus propias pretensiones de o bien obtener la independencia o de permanecer de alguna manera dentro del país de origen. Este problema ha complicado la cuestión de la independencia de la provincia de Quebec respecto de Canadá. A pesar de que muchos ciudadanos francófonos de Quebec desean obtener la independencia plena, esta provincia incluye también un considerable número de grupos que no son francófonos —anglófonos, grupos aborígenes, e inmigrantes— que desean seguir siendo ciudadanos canadienses. Aunque es teóricamente posible establecer una complicada solución territorial que permitiera seguir en Canadá a la mayoría de quienes así lo desearan, no está claro que llegue a ser políticamente viable.[6]

El hecho descorazonador es, pues, que todas las soluciones que he descrito al problema potencial del multiculturalismo en un país democrático —y puede haber otras— dependen para su éxito de condiciones especiales que probablemente sean excepcionales. Dado que la mayoría de los países democráticos más antiguos han sido sólo moderadamente heterogéneos, en gran medida han evitado los conflictos culturales severos. Pero hacia finales del siglo XX comenzaron a aparecer transformaciones que casi con toda certeza acabarán con este afortunado estado de cosas a lo largo del siglo XXI.

Valores y cultura democráticos

Más pronto o más tarde, prácticamente todos los países afrontan crisis bastante profundas —políticas, ideológicas, económicas, militares, internacionales —. En consecuencia, si un sistema político democrático ha de persistir, debe ser capaz de sobrevivir a los desafíos y la agitación que presentan crisis como éstas. Conseguir la estabilidad de la democracia no equivale sólo a navegar con buen tiempo; a veces presupone también navegar con tiempo borrascoso y peligroso.

Durante una crisis severa y prolongada, aumentan las probabilidades de que la democracia sea derribada por líderes autoritarios que prometen acabar con la crisis mediante vigorosos métodos dictatoriales. Éstos requieren, naturalmente, que las instituciones y procedimientos democráticos básicos sean dejados de lado.

Durante el siglo XX, el colapso de la democracia fue un hecho frecuente, como atestiguan los setenta casos de quiebras de la democracia que se mencionaron al

comienzo de este capítulo. Pero algunas democracias consiguieron capear sus vendavales y huracanes, no sólo una, sino muchas veces. Como vimos, algunas incluso superaron los peligros derivados de las agudas diferencias culturales. Y otras resurgieron con la nave democrática del Estado todavía más sólida que antes. Los supervivientes de estos períodos tormentosos son precisamente aquellos países que hoy calificamos como las democracias más antiguas.

¿Por qué en algunos países consiguieron las instituciones democráticas capear las crisis y en otros no? A las condiciones favorables que ya he descrito hemos de añadir una más. Las perspectivas de una democracia estable en un país se ven potenciadas si sus ciudadanos y líderes defienden con fuerza las ideas, valores y prácticas democráticas. El apoyo más fiable se produce cuando estos valores y predisposiciones están arraigados en la cultura del país y se transmiten, en gran parte, de una generación a otra. En otras palabras, si el país posee una cultura política democrática.

Una cultura política democrática contribuye a formar ciudadanos que creen lo siguiente: que la democracia y la igualdad política son fines deseables; que el control sobre el ejército y la policía debe estar completamente en manos de líderes electos; que las instituciones democráticas básicas descritas en el capítulo VIII deben ser preservadas; y que las diferencias y desacuerdos entre los ciudadanos deben ser tolerados y protegidos.

No pretendo sugerir que toda persona en un país democrático debe ser formada como un perfecto ciudadano democrático. Afortunadamente no, porque así ¡seguro que no existiría jamás ninguna democracia! Pero, a menos que una mayoría sustancial de los ciudadanos prefiera la democracia y sus instituciones políticas a cualquier alternativa no democrática y apoye a los líderes políticos que sostienen las prácticas democráticas, la democracia difícilmente sobrevivirá a sus inevitables crisis. De hecho, incluso probablemente bastaría con una amplia minoría de antidemócratas violentos y militantes para destruir la capacidad de un país para mantener sus instituciones democráticas.

¿Cómo llega a creer el pueblo de un país en las ideas y prácticas democráticas? ¿Cómo llegan a convertirse las ideas y prácticas democráticas en una parte intrínseca de la cultura de un país? Cualquier intento por responder a estas preguntas exigiría ahondar profundamente en desarrollos históricos, algunos generales, otros más específicos, de cada país particular, una tarea que está bastante más allá de los límites de este libro. Permítanme decir nada más que esto: ¡Afortunado es el país cuya historia ha conducido a estos felices resultados!

Pero, por supuesto, la historia no es siempre generosa. Por el contrario, dota a muchos países de una cultura política que, en el mejor de los casos, sólo apoya débilmente las instituciones e ideas democráticas, y en el peor, favorece fuertemente el gobierno autoritario.

Crecimiento económico con economía de mercado

Históricamente, el desarrollo de los valores democráticos y de la cultura democrática ha estado estrechamente asociado a lo que en términos generales podemos calificar como una economía de mercado. Más específicamente, una condición altamente favorable para las instituciones democráticas es una economía de mercado en la que las empresas económicas están principalmente en manos privadas, y no en las del Estado, esto es, en una economía capitalista más que en una socialista o estatista. Pero el estrecho vínculo entre democracia y capitalismo de mercado esconde una paradoja: una economía de mercado capitalista inevitablemente genera desigualdad en los recursos políticos de los que pueden disponer los distintos ciudadanos. Así, una economía capitalista de mercado daña seriamente la igualdad política: los ciudadanos que son desiguales en bienes económicos difícilmente serán iguales políticamente. Parece que en un país con una economía de mercado capitalista la igualdad política plena es imposible de realizar. Consecuentemente, hay una permanente tensión entre la democracia y la economía de mercado capitalista. ¿Existe alguna alternativa factible al capitalismo de mercado que fuera menos dañina para la igualdad política? Volveré sobre esta cuestión y, más generalmente, sobre la relación entre democracia y economía de mercado en los dos próximos capítulos.

Entretanto, empero, no podemos dejar de concluir que una economía capitalista de mercado, la sociedad que produce y el crecimiento económico que típicamente comporta, constituyen todas ellas condiciones altamente favorables para desarrollar y mantener instituciones políticas democráticas.

Una síntesis

Probablemente sean necesarias también otras condiciones —el Estado de derecho, paz prolongada, y otras más sin duda—. Pero las cinco condiciones que acabo de describir están, a mi juicio, entre las más decisivas.

Podemos resumir el argumento de este capítulo en tres proposiciones generales: Primero, un país que disfruta de todas estas cinco condiciones casi con toda seguridad desarrollará y preservará las instituciones democráticas. Segundo, un país que carece de todas estas cinco condiciones difícilmente desarrollará instituciones democráticas o, si al fin consigue obtenerlas por algún medio, no será capaz de mantenerlas. ¿Qué ocurre con un país donde estas condiciones son mixtas —donde algunas son favorables y otras desfavorables—? Pospondré la respuesta, y la tercera proposición general, hasta que hayamos considerado el extraño caso de la India.

La india: una democracia improbable

Probablemente haya comenzado ya a preguntarse por la India. ¿Acaso no carece de todas las condiciones favorables? Si es así, ¿no está en contradicción palpable con toda mi argumentación? Bueno, no del todo.

Que la India haya podido sostener durante largo tiempo las instituciones democráticas parece, bien mirado, altamente improbable. Con una población que se aproxima a los mil millones al final del siglo XX, los hindúes están divididos entre sí por más líneas divisorias que cualquier otro país en el mundo. Éstas incluyen la lengua, casta, religión, y región —e infinitas subdivisiones dentro de cada una de ellas—.[7] Consideremos los datos siguientes:

La India carece de lengua nacional. La constitución de la India reconoce oficialmente quince lenguas. Pero esto incluso minimiza la magnitud del problema lingüístico: al menos un millón de hindúes hablan una de entre treinta y cinco lenguas distintas. Aún más, los hindúes hablan unos veintidós mil dialectos diferentes.

A pesar de que el 80 % de la población es hinduista (el resto son principalmente musulmanes, aunque un estado, Kerala, contiene muchos cristianos), los efectos unificadores de esta religión están severamente comprometidos por el sistema de castas que el hinduismo ha prescrito desde aproximadamente el año 1500 a. C. Al igual que la lengua, el mismo sistema de castas es infinitamente divisorio. En primer lugar, un enorme número de personas están excluidas de las cuatro castas hereditarias prescritas: son los «parias» y los «intocables», cuyo contacto es profanador. Pero además, cada casta se divide en innumerables subcastas hereditarias que encierran rígidamente a sus miembros dentro de fronteras sociales, residenciales y, a menudo, ocupacionales.

La India es uno de los países más pobres del mundo. Los números cantan: de 1981 a 1995, alrededor de la mitad de la población vivía con el equivalente a menos de un dólar al día. Siguiendo este criterio, sólo había cuatro países más pobres. Entre 1993-1994, más de un tercio de la población de la India —más de trescientos millones de personas— vivían oficialmente en la pobreza, sobre todo en pueblos pequeños y dedicados a la agricultura. En 1996, entre setenta y ocho países en desarrollo, la India se ubicó en el número cuarenta y siete en el índice de pobreza humana, cerca de Ruanda, en el número cuarenta y ocho. Además, alrededor de la mitad de todos los hindúes mayores de quince años, y más del 60 % de todas las mujeres mayores de seis años, eran analfabetos.

A pesar de que la India obtuvo la independencia en 1947 y adoptó una constitución democrática en 1950, dadas las condiciones que acabo de describir no debe sorprender a nadie que las prácticas políticas de la India hayan desplegado algunas notables deficiencias desde un punto de vista democrático. Ha sufrido repetidas violaciones de los derechos humanos.[8] La India es considerada por los hombres de negocios como uno de los diez países más corruptos del mundo.[9] Peor aún, en 1975 las instituciones democráticas de la India fueron derrumbadas y reemplazadas por una dictadura cuando la primera ministra, Indira Gandhi, dio un golpe de Estado, declaró el estado de emergencia, suspendió los derechos civiles, y

encarceló a miles de líderes opositores.

Con todo, la mayoría de los hindúes apoyan las instituciones democráticas. En una acción que no hubiera sido emprendida por un pueblo no cualificado para la democracia, dos años después de la toma del poder por parte de Indira Gandhi, los votos la expulsaron del gobierno en unas elecciones razonablemente imparciales. Parecía que no sólo las élites políticas, sino el pueblo indio en su conjunto, estaban más vinculados a las instituciones y prácticas democráticas de lo que ella había supuesto y no estaban dispuestos a permitir que les gobernara por métodos autoritarios.

Aunque la vida política india es altamente turbulenta y a veces violenta, de alguna forma las instituciones democráticas básicas, con todas sus deficiencias, continúan funcionando. Esta observación parece desbaratar todas las expectativas razonables. ¿Cómo explicarlo? Cualquier respuesta al misterio indio debe ser tentativa. Pero, por muy sorprendente que parezca, algunos rasgos de la India contribuyen a explicar por qué consigue mantener sus instituciones democráticas.

Para empezar, algunas de las condiciones favorables que he descrito sí se dan en la India. Naciendo de su pasado como colonia británica, el ejército hindú desarrolló y ha mantenido un código de obediencia a los líderes civiles electos. La India ha estado así libre de la principal amenaza al gobierno democrático en la mayoría de los países en desarrollo. Contrariamente a Latinoamérica, por ejemplo, las tradiciones militares indias dotan de poco apoyo a un golpe militar o a dictaduras militares. La policía, aunque muy corrupta, no constituye una fuerza política independiente capaz de dar un golpe.

Además, los fundadores de la India moderna, que la condujeron a la independencia y contribuyeron a conformar su constitución e instituciones políticas, participaban todos de los valores democráticos. Los movimientos políticos que dirigieron defendieron fuertemente las ideas e instituciones democráticas. La democracia, podría decirse, es la ideología nacional de la India. No hay otra. Con todo lo débil que pueda ser el sentido de nacionalidad de la India, está tan íntimamente vinculado a ideas y valores democráticos, que pocos hindúes defienden una alternativa no democrática.

Asimismo, aunque la India es culturalmente diversa, es el único país del mundo donde las creencias y prácticas del hinduismo están ampliamente compartidas. Después de todo, ocho de cada diez hindúes se adscriben a dicha religión. A pesar de que el sistema de castas genera divisiones, y de que el nacionalismo hindú es un peligro constante para la minoría musulmana, el hinduismo proporciona a la mayoría de los hindúes de algo similar a una identidad común.

Pero aunque estas condiciones doten de apoyo a las instituciones democráticas, la extendida pobreza de la India, junto a sus agudas divisiones multiculturales, parecería que constituyen un suelo fértil para que crezcan rápidamente movimientos antidemocráticos lo suficientemente poderosos como para derrumbar la democracia e instalar una dictadura autoritaria. ¿Por qué no ha ocurrido? Una mirada más cercana revela algunas sorpresas.

En primer lugar, todo hindú es miembro de una minoría cultural tan pequeña, que sus miembros de ninguna de las maneras pueden gobernar la India por sí mismos. El mismo número de fragmentos culturales en los que está dividida la India significa que cada uno de ellos es pequeño, no sólo por estar muy por debajo de una mayoría, sino por ser excesivamente pequeño para gobernar tan vasto y variado subcontinente. Ninguna minoría hindú podría gobernar sin hacer un uso excesivo de la coerción por parte de las fuerzas del ejército y la policía. Pero el ejército y la policía, como hemos observado, no están disponibles para tal empeño.

En segundo lugar, con pocas excepciones, los miembros de una minoría cultural no habitan juntos en un mismo territorio sino que, por el contrario, tienden a extenderse por diferentes regiones de la India. En consecuencia, la mayoría de los grupos minoritarios no pueden aspirar a conseguir formar un país separado fuera de las fronteras de la India. Lo quieran o no, la mayoría de los hindúes están destinados a permanecer como ciudadanos de la India. Dado que la desunión es imposible, la única alternativa es la unión, con la India.[10]

Finalmente, para la mayoría de los hindúes, no hay ninguna alternativa realista a la democracia. Ninguna de las minorías de la India puede, por sí misma, derrocar las instituciones democráticas y establecer un régimen autoritario, contar con el apoyo del ejército y la policía que necesitaría para sostener un régimen autoritario, confiar en establecer un país separado o proponer una atrayente alternativa institucional e ideológica a la democracia. La experiencia demuestra que cualquier coalición de diferentes minorías de un cierto tamaño estará demasiado dividida como para sostener una toma del poder, y mucho menos todavía un gobierno autoritario. La democracia, tal parece, es la única opción factible para la mayoría de los hindúes.

La historia completa de la democracia en la India es más compleja, como está destinada a serlo la de cualquier país. Pero al final, la India confirma la tercera proposición que antes prometiera. En un país que carece de alguna o algunas de las cinco condiciones que favorecen la democracia, pero no de todas, la democracia es arriesgada, quizá improbable, pero no necesariamente imposible.

Por qué se ha extendido la democracia por todo el mundo

Comencé este capítulo mencionando cuántas veces había colapsado la democracia a lo largo del siglo XX y, sin embargo, lo mucho que se había extendido al final del siglo. Ahora podemos explicar este triunfo: las condiciones favorables que he descrito llegaron a estar mucho más extendidas entre los países del mundo.

- Los peligros de la intervención de una potencia exterior hostil a la democratización disminuyeron a medida que los imperios coloniales se disolvían, los pueblos comenzaban a obtener su independencia,

colapsaban los principales regímenes totalitarios, y la comunidad internacional como un todo apoyaba ampliamente la democratización.

- La atracción de las dictaduras militares descendió al llegar a ser evidente, no sólo para los civiles, sino para los mismos líderes militares, que éstos no eran por lo general capaces de enfrentarse a los desafíos de una sociedad moderna. De hecho, muchas veces demostraron ser extremadamente incompetentes. De esta forma, en muchos países se eliminó o redujo considerablemente una de las amenazas a la democracia más antiguas y poderosas.
- Muchos países en los que se produjo la democratización eran lo suficientemente homogéneos como para conseguir evitar serios conflictos culturales. Se trató a menudo de pequeños países, no de grandes aglomeraciones de culturas distintas. En los que estaban más divididos culturalmente, funcionaron los arreglos consensuales. En al menos uno —la India—, ninguna minoría cultural era lo suficientemente amplia como para gobernar. Por el contrario, allí donde los conflictos culturales fueron mucho más agudos, como en zonas de África y en la ex Yugoslavia, la democratización fue bastante desastrosa.
- Ante el fracaso visible de los regímenes totalitarios, las dictaduras militares y de muchos otros regímenes autoritarios, los valores e ideologías antidemocráticas perdieron su atracción anterior en buena parte del mundo. Nunca antes en la historia humana habían apoyado tantos pueblos las ideas e instituciones democráticas.
- Las instituciones del capitalismo de mercado se extendieron de un país a otro. El capitalismo de mercado no sólo provocó un mayor crecimiento económico y bienestar general, sino que también alteró fundamentalmente la sociedad de cada país al crear una amplia e influyente clase media que simpatizaba con las ideas e instituciones democráticas.

Por esas razones, pues, y por otras quizás, el siglo XX resultó ser el Siglo del Triunfo Democrático. Pero, aun así, debemos contemplar tal triunfo con cautela. En primer lugar, porque en muchos países «democráticos» las instituciones políticas eran débiles o defectuosas. En el cuadro 1 (p. 15), incluí sesenta y cinco países entre los democráticos. Pero podemos dividirlos razonablemente en tres grupos: los más democráticos, 35; bastante democráticos, 7; y marginalmente democráticos, 23 (véase Apéndice C para las fuentes).[11] El «triunfo de la democracia» ha sido así considerablemente menos completo de lo que a veces se ha presentado.

Es razonable preguntarse, además, si los éxitos democráticos se mantendrán en el siglo XXI. La respuesta depende de cómo consigan los países democráticos enfrentarse a sus desafíos. Uno de ellos, como ya sugerí, deriva directamente de las consecuencias contradictorias del capitalismo de mercado: en algunos aspectos es

favorable a la democracia, pero en otros es desfavorable. Veremos por qué en los dos capítulos siguientes.

CAPÍTULO XIII

¿POR QUÉ EL CAPITALISMO DE MERCADO FAVORECE A LA DEMOCRACIA?

La democracia y el capitalismo de mercado son como dos personas unidas en un tempestuoso matrimonio dividido por el conflicto, pero que aún así perdura porque ninguna de las dos desea separarse de la otra. Por cambiar el símil al mundo de la botánica, los dos existen en una especie de simbiosis antagónica.

A pesar de que la relación es extraordinariamente complicada, del profuso y creciente conjunto de experiencias con sistemas políticos y económicos podemos, a mi juicio, extraer cinco conclusiones importantes. Ofrezco dos en este capítulo y tres en el siguiente.

1. *La democracia poliárquica sólo ha sobrevivido en países con predominio de una economía de mercado capitalista; y nunca ha sobrevivido en un país con predominio de una economía que no fuera de mercado*

A pesar de que he limitado esta conclusión a la democracia poliárquica, puede aplicarse también con bastante holgura a los gobiernos populares de las ciudades-estado de Grecia, Roma y la Italia medieval y a la evolución de las instituciones representativas y el aumento de la participación ciudadana en el norte de Europa. Pero evitaré esa historia, parte de la cual ya contemplamos en el capítulo II, para centrarme exclusivamente en las instituciones de la democracia representativa moderna —esto es, en la democracia poliárquica.

La experiencia es aquí extremadamente inequívoca. La democracia poliárquica *sólo* ha existido en países con predominio de economías de mercado capitalista y *nunca* (o como mucho, brevemente) en países con predominio de economías que no eran de mercado. ¿Por qué?

2. *Esta estricta relación existe porque ciertos rasgos básicos del capitalismo de mercado lo hacen favorable para las instituciones democráticas. A la inversa, algunos de los rasgos básicos de una economía que no es de mercado la hacen perjudicial a efectos democráticos*

En una economía de mercado capitalista, las entidades económicas son o individuos o empresas (empresas comerciales, granjas, o lo que sean) propiedad de individuos y grupos, y no, en su mayor parte, del Estado. El objetivo principal de estas entidades es el beneficio económico en la forma de salarios, beneficios,

intereses y rentas. Aquellos que gestionan las empresas no tienen la necesidad de aspirar a objetivos amplios, nobles y ambiguos como el bienestar general o el bien público. Pueden dejarse guiar exclusivamente por los incentivos del interés propio. Y, dado que los mercados proporcionan a los propietarios, administradores, trabajadores y a otros de gran parte de las informaciones cruciales que precisan, éstos pueden adoptar sus decisiones sin necesidad de una dirección central. (Esto no significa que puedan operar sin leyes y regulaciones, algo sobre lo que volveré en el próximo capítulo.)

Contrariamente a lo que nos pueda decir la intuición, los mercados sirven para controlar y coordinar las decisiones de las entidades económicas. La experiencia histórica muestra, de forma bastante concluyente, que aquel sistema en el que incontables decisiones económicas se toman por innumerables actores independientes y en competencia, todos ellos actuando desde un interés propio bastante estrecho y guiados por la información que proporciona el mercado, es un sistema que produce bienes y servicios de forma mucho más eficiente que cualquier otra alternativa conocida. Aún más, lo hace con una regularidad y orden que es auténticamente sorprendente.

En consecuencia, a largo plazo, el capitalismo ha conducido al crecimiento económico; y el crecimiento económico es favorable a la democracia. En primer lugar, al cortar la pobreza aguda y mejorar las condiciones de vida, el crecimiento económico ayuda a reducir los conflictos sociales y políticos. Además, cuando surgen conflictos económicos, el crecimiento proporciona más recursos disponibles para un compromiso mutuamente satisfactorio en el que cada una de las partes tiene algo que ganar. (En ausencia de crecimiento, los conflictos económicos se convierten, por usar el lenguaje de la teoría de los juegos, en juegos de «suma cero»: lo que yo gano tú pierdes, lo que yo pierdo tú ganas. La cooperación es, así, inútil.) El crecimiento también proporciona a los individuos, grupos y gobiernos un excedente de recursos para apoyar la educación y, de este modo, permite estimular una ciudadanía educada y culta.

El capitalismo de mercado también es favorable a la democracia por sus consecuencias sociales y políticas. Crea un amplio estrato intermedio de propietarios que por lo general buscan educación, autonomía, libertad personal, derechos de propiedad, así como el Estado de derecho y la participación en el gobierno. Las clases medias, como Aristóteles fuera el primero en advertir, son los aliados naturales de las ideas e instituciones democráticas. Por último, y puede que esto sea lo más importante, al descentralizar muchas decisiones económicas en individuos y empresas relativamente independientes, una economía de mercado capitalista elude la necesidad de un poderoso, incluso autoritario, gobierno central.

Una economía que no es de mercado puede existir donde los recursos son escasos y las decisiones económicas sean pocas y evidentes. Pero en una sociedad más compleja, para evitar el caos económico y proporcionar al menos un moderado nivel de vida, es necesario un sustitutivo de la coordinación y control aportados por el mercado. El único sustituto factible es el gobierno del Estado. Así,

cualquiera que sea la forma legal de propiedad de las empresas de una economía no de mercado, sus decisiones son, en efecto, adoptadas y controladas por el gobierno. Sin la coordinación del mercado, necesariamente se convierte en tarea del Estado la asignación de todos los recursos escasos: capital, trabajo, maquinaria, tierras, edificios, bienes de consumo, viviendas, y todos los demás. Para ello, el gobierno necesita un plan central detallado y comprehensivo, y asimismo de cargos públicos encargados de hacer el plan, aplicarlo y velar por que sea ejecutado. Éstas son tareas titánicas, que requieren de una asombrosa cantidad de información fiable. Para conseguir el cumplimiento de sus directrices, los cargos públicos deben descubrir y aplicar incentivos apropiados. Éstos pueden ir desde las recompensas, tanto legales (como salarios y bonificaciones) como ilegales (el soborno, por ejemplo), hasta la coerción y el castigo (como la ejecución por «delitos económicos»). Excepto bajo condiciones excepcionales y transitorias, sobre las que volveré en seguida, ningún gobierno ha estado a la altura de esta tarea.

No son, sin embargo, las ineficiencias de una economía planificada lo que es más lesivo para las perspectivas democráticas. Son las consecuencias sociales y políticas de dicha economía. Una economía de planificación central pone los recursos de toda la economía a disposición de los titulares del poder del Estado. Para prever las posibles consecuencias de tan fantástica ganancia política, podemos recordar el aforismo de que «el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente». Una economía de planificación central envía la siguiente invitación directa, escrita en letras bien marcadas, a los líderes del gobierno: *¡Sois libres de utilizar todos estos recursos económicos para consolidar* y *mantener vuestro poder!*

Los líderes políticos habrían de tener poderes sobrehumanos de autorrestricción para resistir esta tentación. Por desgracia, la melancólica experiencia histórica está clara: los dirigentes con acceso a los enormes recursos proporcionados por una economía de planificación central han confirmado todos la sabiduría de ese aforismo. Evidentemente, los líderes pueden utilizar su despotismo con fines buenos o malos. La historia presenta a representantes de ambos —aunque, en términos generales, creo que los déspotas han producido considerablemente más males que bienes—. En todo caso, las economías de planificación central se han asociado siempre con los regímenes autoritarios.

Algunas salvedades

A pesar de que ambas conclusiones son válidas, exigen algunas matizaciones.

En primer lugar, el crecimiento económico no es exclusivo de los países democráticos, ni el estancamiento económico es exclusivo de las naciones no democráticas. En efecto, no parece haber una correlación entre crecimiento económico y el tipo de régimen o gobierno de un país.[1]

Además, si bien la democracia ha existido únicamente en países con economía de mercado capitalista, el capitalismo de mercado ha estado presente en países no democráticos. En algunos de ellos —Taiwán y Corea del Sur, en particular— los factores que antes vimos que acompañaban al crecimiento económico y a la economía de mercado propiciaron a su vez el establecimiento de la democratización. En estos dos países, los líderes autoritarios, cuyas políticas contribuyeron a estimular el desarrollo de una floreciente economía de mercado, industrias de exportación, crecimiento económico, y una amplia y bien instruida clase media, plantaron sin saberlo la semilla de su propia destrucción. Así, aunque el capitalismo de mercado y el crecimiento económico son favorables a la democracia, a largo plazo pueden ser bastante menos propicios, de hecho, claramente dañinos, para los regímenes no democráticos. En consecuencia, el desenlace de un memorable drama histórico que habrá de representarse durante el siglo XXI revelará si el régimen no democrático de China puede resistir las fuerzas democratizadoras liberadas por el capitalismo de mercado.

Una economía de mercado capitalista puede no existir, sin embargo, en la forma industrial o postindustrial urbana que nos es familiar en el siglo XX. Puede ser también agrícola —como de hecho lo fuera en el pasado—. Como vimos en el capítulo II, durante el siglo XIX en algunos países —Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia— que eran predominantemente agrícolas se desarrollaron las instituciones democráticas básicas, con la excepción del sufragio femenino. En 1790, el primer año de la República americana bajo su nueva (y aún vigente) constitución, de una población de casi cuatro millones de habitantes, sólo un 5 % vivía en poblaciones de más de dos mil quinientas almas; el 95 % restante habitaba en zonas rurales, principalmente en granjas. Hacia 1820, cuando las instituciones políticas de la democracia poliárquica (blanca y masculina) estaban ya sólidamente establecidas, en una población inferior a diez millones de personas, más de nueve de cada diez habitaban todavía en áreas rurales. Los Estados Unidos que Alexis de Tocqueville describiera en *De la democracia en América* eran agrarios, no industriales. Las empresas económicas de esa sociedad agraria eran, desde luego, en su mayor parte granjas, poseídas y administradas por granjeros individuales y familias. Gran parte de lo que producían era de consumo propio.

El punto importante, sin embargo, es que la economía era altamente descentralizada (más, en efecto, de lo que habría de serlo con la industrialización); dotaba a los líderes políticos de poca capacidad de acceso a estos recursos; y creó una amplia clase media de granjeros libres. De hecho, en la visión de la República de Thomas Jefferson, el fundamento necesario de la democracia era una sociedad agraria integrada por granjeros libres.

¿Son irrelevantes estos orígenes preindustriales de algunas de las democracias más antiguas para países en la era postindustrial? No. Este conjunto de experiencias refuerza un aspecto crucial: cualquiera que sea su actividad dominante, una economía descentralizada que contribuye a crear una nación de ciudadanos independientes es altamente favorable para el desarrollo y mantenimiento de las instituciones democráticas.

Hace un momento mencioné las «condiciones excepcionales y transitorias» bajo las cuales ciertos gobiernos han administrado eficientemente la planificación central. Lo que es todavía más importante, los gobiernos eran democráticos. Se trata de los gobiernos de tiempo de guerra de Gran Bretaña y los Estados Unidos durante la Primera Guerra Mundial y, de forma aún más clara, durante la Segunda Guerra Mundial. Pero en estos casos, la planificación y asignación de recursos tenía ya un objetivo bien definido, consistente en asegurar que fueran satisfechas las necesidades militares junto con la provisión de bienes y servicios básicos para la población civil. Los objetivos de la guerra contaban con un amplio apoyo. Aunque hubo algún desarrollo del mercado negro, no fue tan extenso como para disminuir la eficacia del sistema centralizado de asignación de recursos y control de precios. Finalmente, el sistema fue desmantelado una vez restablecida la paz. Por tanto, los líderes políticos perdieron la oportunidad de explotar el disfrute de su papel económico dominante a efectos políticos.

Si dejamos a un lado los sistemas de tiempo de guerra, las economías de dirección central sólo han existido en países donde sus líderes eran fundamentalmente antidemocráticos. Así no podemos desligar fácilmente las consecuencias no democráticas del orden económico de las consecuencias no democráticas de las creencias de los propios líderes. Lenin y Stalin fueron tan hostiles a la democracia que, con o sin economía de dirección central, habrían impedido que se desenvolvieran instituciones democráticas. La economía de dirección central sólo contribuyó a hacer más fácil su tarea al proporcionarles mayores recursos para poder imponer su voluntad sobre otros.

En sentido estricto, pues, el experimento histórico que combina instituciones democráticas con una economía de dirección central en tiempos de paz, no se ha intentado nunca. Por lo pronto, espero que nunca lo sea. Las consecuencias probables son, creo, completamente previsibles. Y no auguran nada bueno para la democracia.

Pero aunque el capitalismo de mercado sea mucho más favorable para las instituciones democráticas que cualquier economía no de mercado que haya existido hasta ahora, tiene también algunas consecuencias profundamente desfavorables. Las examinaremos en el próximo capítulo.

CAPÍTULO XIV

¿POR QUÉ EL CAPITALISMO DE MERCADO DAÑA A LA DEMOCRACIA?

Si nos aproximamos al capitalismo de mercado desde un punto de vista democrático, descubrimos que, visto de cerca, tiene dos caras. Como el emblema de Jano, el dios griego, apuntan en direcciones opuestas. Una, su cara amable, apunta en dirección a la democracia. La otra, hostil, apunta al lado contrario.

3. *La democracia y el capitalismo de mercado están encerrados en un conflicto permanente en el que se modifican y limitan mutuamente*

En torno a 1840, una economía de mercado con mercados autorregulados en trabajo, tierra, y dinero se había instalado plenamente en Inglaterra. El capitalismo de mercado había triunfado sobre todos sus enemigos en todos los frentes: no sólo en la teoría y práctica económicas, sino también en la política, el derecho, las ideas, la filosofía y la ideología. Sus oponentes parecían estar totalmente derrotados. Pero en un país en el que el pueblo gozaba de voz propia, como ocurría en Inglaterra incluso en esos tiempos pre-democráticos, una victoria tan completa no podía durar.[1] Como siempre ocurre, el capitalismo de mercado benefició a algunos; pero, como siempre suele suceder, también perjudicó a otros.

A pesar de que el sufragio estaba muy restringido, las otras instituciones políticas del gobierno representativo estaban ya prácticamente asentadas. Y, a su debido tiempo —en 1867 y de nuevo en 1884—, se expandió el sufragio; después de 1884 la mayoría de los varones podía votar. El sistema político dotó así de oportunidades para que pudiera expresarse eficazmente la oposición al capitalismo de mercado no regulado. Buscando la ayuda de líderes políticos y gubernamentales, quienes se sentían lesionados por los mercados no regulados desearon ser protegidos. Los oponentes a la economía del *laisser-faire* encontraron una expresión efectiva de sus quejas a través de líderes políticos, movimientos, partidos, programas, ideas, filosofías, ideologías, libros, revistas y, esto es lo más importante, mediante los votos y las elecciones. El recién constituido Partido Laborista se centró en defender la menesterosidad de las clases trabajadoras.

Algunos oponentes propusieron una mera regulación del capitalismo de mercado, pero otros abogaron por abolirlo directamente. Y aun otros buscaron entrar en un compromiso: regulémoslo ahora, afirmaban, y procedamos a eliminarlo más adelante. Quienes se manifestaron a favor de abolir el capitalismo nunca consiguieron su objetivo. Pero sí lo consiguieron aquellos que exigieron una intervención gubernamental y regulaciones específicas.

En Europa Occidental y en otros países de habla inglesa ocurrió lo mismo que en Inglaterra. En cualquier país en el que el gobierno pudiera verse influido por los movimientos de descontento popular, no pudo sustentarse el *laisser-faire*. El capitalismo de mercado sin intervención y regulación estatal fue imposible en un país democrático por dos razones, al menos.

Primero, las instituciones básicas del mismo capitalismo de mercado exigen una extensa regulación e intervención estatal. Mercados competitivos, propiedad de las unidades económicas, ejecución de los contratos, prevención de monopolios, protección de derechos de propiedad, estos y otros aspectos del capitalismo de mercado dependen totalmente de leyes, políticas, decretos y otro tipo de acciones emprendidas por el Estado. Una economía de mercado no es completamente autorregulada, ni puede llegar a serlo.

Segundo, sin la intervención y regulación estatal, una economía de mercado inevitablemente produce serios daños a determinadas personas; y aquellos que son perjudicados o pueden llegar a serlo exigirán una intervención estatal. Los actores económicos movidos por el interés propio tienen pocos incentivos para tener en cuenta el bienestar de otros; tienen, por el contrario, poderosos incentivos para ignorar el bienestar de los demás si al hacerlo se ven beneficiados. La conciencia se ve fácilmente aliviada por la siguiente y seductora justificación a la hora de perjudicar a los otros: «Si yo no lo hago, otros lo harán. Si yo no autorizo que mi fábrica vierta sus desechos en el río y sus humos al aire, otros lo harán. Si yo no vendo mis productos, incluso aunque no sean saludables, otros lo harán. Si yo no..., otros lo harán». En una economía más o menos competitiva es prácticamente cierto que, de hecho, otros lo harán.

Cuando el daño se produce como consecuencia de decisiones determinadas por la competencia y los mercados no regulados, se suscitan toda una serie de preguntas. ¿Puede eliminarse o reducirse el daño? En este caso, ¿puede conseguirse sin un excesivo coste para los beneficios? Si los perjuicios afectan a determinadas personas, como suele ser el caso habitual, ¿cómo hemos de enjuiciar lo que sea deseable? ¿Cuál es la mejor solución; o, si no la mejor, al menos la más aceptable? ¿Cómo han de adoptarse dichas soluciones, y por quién? ¿Cómo y por qué medios han de hacerse ejecutivas las decisiones?

Es obvio que no se trata de meras cuestiones económicas. Son también cuestiones morales y políticas. En un país democrático, los ciudadanos que buscan una respuesta tendrán que acudir a la política y al gobierno. El candidato más fácilmente accesible para intervenir en una economía de mercado con el fin de alterar el resultado inevitablemente dañino es... el gobierno del Estado.

El que los ciudadanos descontentos consigan que el gobierno intervenga depende, desde luego, de muchos factores, incluyendo la fuerza política relativa de los antagonistas. La experiencia histórica es, sin embargo, clara: en todos los países democráticos,* los perjuicios producidos, o que cabe esperar que se ocasionen por la acción de los mercados no regulados, ha inducido a los gobiernos a intervenir para alterar un resultado que de no hacerlo acarrearía un daño a algunos ciudadanos.

En un país famoso por su compromiso con el capitalismo de mercado, los Estados Unidos, los gobiernos nacionales, estatales y locales intervienen en la economía de forma demasiado extensa como para especificarla con detalle. He aquí algunos ejemplos:

- seguro de desempleo;
- política fiscal dirigida a evitar la inflación y la recesión económica;
- seguridad: alimentos, medicinas, líneas aéreas, trenes, autopistas, carreteras;
- salud pública, control de enfermedades infecciosas, vacunación obligatoria de niños en edad escolar;
- seguro médico;
- educación;
- venta de acciones, bonos y otros títulos valores;
- planificación urbana: áreas empresariales, residenciales, etcétera;
- establecimiento de regulaciones de edificabilidad;
- medidas para asegurar la competitividad del mercado, prevenir monopolios, y otras restricciones al comercio;
- imposición y reducción de aranceles y cuotas a las importaciones;
- licencias oficiales de médicos, dentistas, abogados, contables y otros profesionales;
- establecimiento y mantenimiento de parques estatales y nacionales, áreas recreativas y áreas salvajes;
- regulación de las empresas de negocios para prevenir o enmendar daños ambientales; y, con cierto retraso,
- regulación de la venta de productos de tabaco para reducir la frecuencia de la adicción, el cáncer y otros efectos malignos.

Etcétera, etcétera.

Resumiendo: En ningún país democrático existe una economía de mercado (ni con toda probabilidad seguirá existiendo durante mucho tiempo) sin extensa regulación e intervención estatal dirigida a disminuir sus efectos perjudiciales.

Pero si la existencia en un país de instituciones políticas democráticas afecta significativamente al funcionamiento de las operaciones del capitalismo de mercado, la existencia del capitalismo de mercado en un país afecta considerablemente al funcionamiento de las instituciones políticas democráticas. La flecha causal, por así decir, gira en ambas direcciones: de la política a la economía, y de la economía a la política.

4. *Dado que el capitalismo de mercado inevitablemente genera desigualdad, limita el potencial democrático al crear desigualdades en la distribución de los recursos políticos*

Recursos políticos incluye todo a lo que tenga acceso una persona o grupo y de lo que puedan valerse para influenciar directa o indirectamente la conducta de otras personas. Dependiendo del tiempo y lugar, gran cantidad de aspectos de la sociedad humana pueden convertirse en recursos políticos: fuerza física, armamento, dinero, riqueza, bienes y servicios, recursos productivos, ingresos, *status,* honor, respeto, afecto, carisma, prestigio, información, conocimiento, educación, comunicación, medios de comunicación, organizaciones, posición, orden legal, control sobre doctrinas y valores, votos, y muchos más. En uno de sus extremos teóricos, un recurso político puede distribuirse según criterios de igualdad, como ocurre con los votos en un país democrático. En el otro extremo teórico, puede concentrarse en las manos de una persona o grupo. Y las distribuciones posibles entre igualdad y concentración total son infinitas. La mayoría de los recursos que acabo de presentar se distribuyen en todas partes de forma muy desigual. El capitalismo de mercado no es la única causa, pero es importante a la hora de provocar una distribución desigual de muchos recursos clave: riqueza, ingresos, *status*, prestigio, información, organización, educación, conocimiento...

Debido a la desigualdad en recursos sociales, algunos ciudadanos obtienen una influencia significativamente mayor que otros sobre las decisiones políticas y las acciones del gobierno. Estas asimetrías no son, por desgracia, triviales. El resultado es que los ciudadanos no son iguales políticamente —ni mucho menos— y así, la fundamentación moral de la democracia, la igualdad política entre ciudadanos, se ve seriamente vulnerada.

5. *El capitalismo de mercado en gran medida favorece el desarrollo de la democracia hasta el nivel de la democracia poliárquica. Pero, dadas sus adversas circunstancias para la igualdad política, es desfavorable para el desarrollo de la democracia más allá del nivel de la poliarquía*

Por las razones mencionadas arriba, el capitalismo de mercado es un poderoso disolvente de los regímenes autoritarios. Cuando transforma una sociedad de terratenientes y campesinos en empleados, empresarios y trabajadores; de masas rurales sin educación y apenas capaces de sobrevivir, y muchas veces ni siquiera esto, en un país de habitantes con educación, moderadamente seguro y urbanizado; de la monopolización de casi todos los recursos por parte de una pequeña élite, oligarquía, o clase dominante, en una más amplia distribución de los recursos; de un sistema en el que los muchos apenas pueden hacer algo para evitar

el control del poder por parte de unos pocos, en un sistema en el que los muchos pueden combinar sus recursos eficientemente (por no decir sus votos) e influir con ello para que el gobierno actúe a su favor cuando contribuye a introducir estos cambios, como ha hecho a menudo y seguirá haciéndolo en muchos países con economías en desarrollo, sirve como vehículo para una transformación revolucionaria de la sociedad y la política.

Cuando los gobiernos autoritarios en países menos modernizados se disponen a desarrollar una dinámica economía de mercado, probablemente estén plantando así las semillas de su propia destrucción definitiva.

Pero una vez que la sociedad y la política han sido transformadas por el capitalismo de mercado, y están presentes las instituciones democráticas, la perspectiva cambia drásticamente. Ahora, la desigualdad en los recursos que estimula el capitalismo produce serias desigualdades políticas entre los ciudadanos.

Cómo hacer que el matrimonio de la democracia poliárquica con el capitalismo de mercado sea más beneficioso para alcanzar una mayor democratización de la poliarquía es una cuestión verdaderamente difícil para la cual no hay respuestas fáciles, y sin duda, ninguna breve. La relación entre el sistema político democrático de un país y su sistema económico no democrático ha supuesto un formidable y persistente desafío para los fines y prácticas democráticos a lo largo del siglo XX. Este desafío seguramente proseguirá en el siglo XXI.

CAPÍTULO XV

EL VIAJE INACABADO

¿Qué queda por delante? Como vimos, el siglo XX, que ocasionalmente muchos contemporáneos consideraron que podría convertirse en un período oscuro y trágico para la democracia, resultó ser, por el contrario, la era en la que ésta consiguió un triunfo sin parangón. Aunque podamos encontrar consuelo en pensar que el siglo XXI será tan generoso con la democracia como lo fuera el siglo XX, los datos históricos nos recuerdan que la democracia ha sido algo infrecuente en la experiencia humana. ¿Está una vez más destinada a ser reemplazada por sistemas no democráticos, quizá por alguna versión nueva, propia del siglo XXI, de la tutela ejercida por élites políticas y burocráticas? ¿O podrá, por el contrario, continuar su expansión mundial? O, en un nuevo giro adicional, ¿se convertirá eso que llamamos «democracia» en algo que tenga a la vez un alcance más amplio pero una menor profundidad extendiéndose a más países cada vez mientras que sus cualidades democráticas se ven crecientemente debilitadas?

El futuro es, creo, demasiado incierto para poder transmitirnos respuestas firmes. Habiendo completado nuestra exploración de las cuestiones fijadas en el capítulo III, ya nos hemos salido del mapa. El mundo conocido reflejado en los mapas de la experiencia debe dejar paso a un futuro en el que los mapas son, cuando menos, poco fiables —meros bocetos hechos por cartógrafos sobre una tierra lejana sin ningún apoyo sólido—. A pesar de todo, me parece que podemos predecir, con considerable confianza, que persistirán algunos de los problemas que afrontan hoy los países democráticos, y que éstos serán incluso más intensos.

En este capítulo final presentaré un pequeño esbozo de algunos desafíos. Me concentraré principalmente sobre las democracias más antiguas, en parte para hacer que mi tarea sea más manejable, pero también porque creo que, más pronto o más tarde —probablemente antes que después— los países recientemente democratizados, o que aún están en fase de transición, tendrán que afrontar problemas como los que las democracias más antiguas tienen ante sí.

Después de lo que hemos visto con anterioridad, ninguno de los problemas que mencionaré deberían sorprendernos demasiado. Desgraciadamente, no puedo aspirar a ofrecer aquí las soluciones, porque ello nos exigiría un nuevo libro —o, más bien, muchos libros—. De algo sí podemos, sin embargo, tener una certeza razonable: la naturaleza y la calidad de la democracia dependerán en gran medida de la capacidad que tengan los ciudadanos y líderes democráticos de afrontar con éxito los desafíos que voy a describir.

Es poco probable que la economía de mercado sea desplazada de los países democráticos. En consecuencia, la cohabitación antagonista descrita en los capítulos XIII y XIV seguramente persistirá de una u otra forma.

En ninguna parte hay a la vista alternativa alguna a una economía que se apoye predominantemente en el mercado. En un cambio de perspectiva radical, a finales del siglo XX pocos ciudadanos de los países democráticos tienen alguna confianza en la posibilidad de descubrir e introducir un sistema que prescinda del mercado y que sea más favorable a la democracia y a la igualdad política y aun así sea lo suficientemente eficiente como para producir bienes y servicios en condiciones igual de aceptables. Durante los dos últimos siglos, socialistas, planificadores, tecnócratas, y muchos otros alimentaron visiones en las que los mercados serían amplia y permanentemente reemplazados —o al menos eso creían— por procesos más justos, mejor ordenados y planificados, de toma de decisiones económicas sobre la producción, el establecimiento de los precios, y la distribución de bienes y servicios. Estas visiones prácticamente se han desvanecido en el olvido. Con independencia de los defectos que pueda tener una economía de mercado, parece ser la única opción para los países democráticos en el nuevo siglo.

El que una economía que se apoye fundamentalmente en el mercado requiera que las empresas se rijan por el sistema de propiedad y control propio de las formas capitalistas predominantes es, por el contrario, mucho menos evidente. Los «gobiernos» internos de las empresas capitalistas son típicamente no democráticos; de hecho, algunas veces constituyen un virtual despotismo de gestión. Además, la propiedad de las empresas y los beneficios y otras ganancias derivadas de ella se distribuyen de forma muy desigualitaria. Propiedad y control desigual de las principales empresas económicas contribuyen a su vez abrumadoramente a la desigualdad en recursos políticos mencionada en el capítulo XIV y, en consecuencia, a amplias violaciones de la igualdad política entre los ciudadanos democráticos.

A pesar de estas deficiencias, las alternativas históricas a la propiedad y control capitalista a finales del siglo XX han perdido casi todos sus apoyos. Los partidos laboristas, socialistas v socialdemócratas han abandonado ya hace tiempo el objetivo de la nacionalización de la industria. Los gobiernos dirigidos por estos partidos, o aquellos que los incluyen como ansiosos compañeros de coalición, fueron privatizando rápidamente las empresas de propiedad estatal existentes. La única experiencia importante de economía de mercado socialista, en la cual las empresas de «propiedad social» que operaban en un contexto de mercado y estaban sometidas a un gobierno interno por parte de representantes de los trabajadores (al menos en principio), murieron cuando se desintegró Yugoslavia y su gobierno comunista hegemónico. Evidentemente, en los países democráticos más antiguos, no sólo existieron algunas empresas de propiedad de los trabajadores, sino que llegaron a prosperar. Pero los movimientos sindicales, los

partidos laboristas, y los trabajadores en general no defienden en serio un orden económico integrado predominantemente por empresas de propiedad y control de sus empleados y trabajadores.

En conclusión, la tensión entre fines democráticos y una economía capitalista de mercado continuará, casi con toda seguridad, de modo indefinido. ¿Hay mejores medios de preservar las ventajas del capitalismo de mercado a la vez que se reducen sus costes para la igualdad política? Las respuestas aportadas por los ciudadanos y los líderes en los países democráticos determinarán decisivamente la naturaleza y la calidad de la democracia en el siglo que viene.

Desafío 2: Internacionalización

Ya hemos visto por qué la internacionalización tiende a expandir el dominio de las decisiones adoptadas por las élites políticas y burocráticas a costa de los controles democráticos. Como sugerí en el capítulo IX, desde una perspectiva democrática, el desafío suscitado por la internacionalización consiste en asegurar que sus costes para la democracia puedan ser evaluados en su totalidad cuando las decisiones se trasladan a los niveles internacionales, y se refuercen los medios para que las élites burocráticas tengan que dar cuenta de sus decisiones. El que vaya a ser posible hacerlo, y por qué medios, es algo que, por desgracia, está lejos de ser evidente.

Desafío 3: Diversidad cultural

Como vimos en el capítulo XII, un moderado nivel de homogeneidad cultural era favorable para el desarrollo y la estabilidad de la democracia en muchos de los países democráticos más antiguos. Durante las últimas décadas del siglo XX, sin embargo, dos desarrollos producidos en estos países han contribuido a incrementar la diversidad cultural. Ambos parece probable que continúen durante el siglo XXI.

En primer lugar, algunos ciudadanos que habitualmente habían estado sometidos a discriminación, se unieron a otros como ellos en movimientos de identidad cultural que buscaban proteger sus derechos e intereses. Estos movimientos incluían a gente de color, mujeres, *gays* y lesbianas, minorías lingüísticas, grupos étnicos que habitaban sus regiones históricas, como los escoceses y los galeses en Gran Bretaña y los francófonos en Quebec, y otros.

En segundo lugar, la diversidad cultural en los países democráticos más antiguos se ha visto potenciada por un creciente número de inmigrantes, que generalmente estaban marcados por diferencias étnicas, lingüísticas, religiosas y

culturales que los diferenciaban de la población dominante. Por muchas razones, la inmigración, tanto la legal como la ilegal, tenderá a contribuir indefinidamente a un aumento significativo en la diversidad cultural dentro de las democracias más antiguas. Por ejemplo, las diferencias económicas entre los países democráticos ricos y los países más pobres alientan a las gentes de estos últimos a trasladarse a los más ricos con la esperanza de poder escapar de la pobreza. Otros simplemente desean mejorar su calidad de vida al emigrar a un país con mayores oportunidades. El número de personas que tratan de emigrar a las democracias más antiguas ha crecido aún más durante las últimas décadas del siglo XX por la aparición de una avalancha de refugiados que desesperadamente intentan escapar a la violencia, represión, terror genocida, «limpieza étnica», hambre y otros horrores que tuvieron que afrontar en sus países de procedencia.

A las presiones del exterior se suman presiones desde el interior. Los empresarios confían en emplear a los inmigrantes con niveles salariales y bajo condiciones de trabajo que ya no atraen a sus compatriotas. Los inmigrantes recientes desean que sus parientes en el exterior se reúnan con ellos. Los ciudadanos afectados por consideraciones de humanidad y pura justicia no están dispuestos a forzar a los refugiados a permanecer para siempre en campos de refugiados o a tener que enfrentarse a la miseria, el terror y a la posibilidad de la muerte directa que les espera en su país de origen.

Enfrentados a las presiones externas e internas, los países democráticos descubrieron que sus fronteras eran más porosas de lo que habían supuesto. La entrada ilegal por tierra o por mar parecía imposible de evitar sin importantes gastos en el control de las fronteras lo que, con independencia de su coste, era visto por muchos ciudadanos como desagradable o intolerablemente inhumano.

Me parece poco probable que la diversidad cultural y el desafío que suscita vayan a decrecer a lo largo del próximo siglo. En todo caso, la diversidad tenderá a aumentar.

Si, en el pasado, los países democráticos no han sabido lidiar con la diversidad cultural de forma consistente con la práctica y los valores democráticos, ¿podrán y querrán hacerlo mejor en el futuro? Los distintos arreglos descritos en el capítulo XII y en el apéndice B ofrecen posibles soluciones que van desde la asimilación en un extremo a la independencia en otro. Puede haber otros. En todo caso, la naturaleza y la calidad de la democracia dependerán aquí también de los arreglos que los países democráticos desarrollen para operar con la diversidad cultural de sus pueblos.

Desafío 4: Educación cívica

Si bien no he dicho mucho sobre la educación cívica en las páginas anteriores, podremos recordar que uno de los criterios básicos de un proceso democrático es la comprensión ilustrada: dentro de razonables límites de tiempo, todo miembro

(ciudadano) debe tener oportunidades efectivas e iguales de llegar a conocer las políticas alternativas y sus posibles consecuencias.

En la práctica, ¿cómo *hacen* los ciudadanos para adquirir su educación cívica? Los países democráticos más antiguos han ideado caminos distintos para acceder a la comprensión política. En primer lugar, la mayoría de los ciudadanos reciben un nivel de educación formal que basta para asegurar la alfabetización. Su comprensión política aumenta aún más por la disponibilidad de extendida información relevante que pueden adquirir a bajo coste a través de los medios de comunicación. La competición política entre los aspirantes a cargos que se organiza mediante los partidos políticos se suma a la oferta, ya que los partidos y los candidatos proporcionan gustosamente información (algunas veces rociada con desinformación) sobre sus logros e intenciones. Gracias a los partidos políticos y a los grupos de interés, la cantidad de información que los ciudadanos *necesitan* para estar adecuadamente informados, implicados activamente en la política y ser políticamente eficaces, se reduce en realidad a niveles más fácilmente alcanzables. Un partido político normalmente tiene una historia que es conocida por los votantes en términos generales, una dirección actual que habitualmente se extiende desde su pasado, y un futuro más o menos predecible. En consecuencia, los votantes tienen menos necesidad de conocer cualquier asunto público importante. Por el contrario, pueden limitarse a votar por candidatos del partido de su elección con alguna confianza en que, una vez elegidos, sus representantes por lo general seguirán políticas que a grandes rasgos se ajusten a sus intereses.

Muchos ciudadanos pertenecen también a asociaciones organizadas para proteger y promover sus preocupaciones específicas —grupos de interés, *lobbies*, grupos de presión—. Los recursos, habilidades políticas y conocimiento experto del que disponen los grupos de interés organizados proporcionan a los ciudadanos un tipo de representación en la vida política que muchas veces es tremendamente eficaz.

Debido a la competencia interpartidista, la influencia de los grupos de interés y las elecciones competitivas, los líderes políticos generalmente asumen que tendrán que dar cuenta de haber aplicado, o de haberlo intentado al menos, su programa de partido y sus promesas electorales. Es más, contrariamente a lo que es una opinión generalizada, en los países democráticos más antiguos es lo que, de hecho, se ha producido habitualmente.[1]

Por último, importantes decisiones gubernamentales se adoptan por lo general de forma incremental, no mediante saltos en lo desconocido. Por su tendencia a discurrir paso a paso, los cambios incrementales tienden a evitar consecuencias desastrosas. Los ciudadanos, los expertos y los líderes aprenden de sus errores, se dan cuenta de las correcciones necesarias, modifican la política, etcétera. Si es preciso, el proceso se repite una y otra vez. Aunque cada paso pueda parecer decepcionantemente pequeño, los pasos graduales pueden producir, con el tiempo, transformaciones profundas, cabría decir incluso que revolucionarias. Pero estos cambios graduales se producen pacíficamente y obtienen un apoyo público tan amplio, que consiguen perdurar.

A pesar de que para muchos observadores este «ir abriéndose paso» de modo incremental parece desesperantemente irracional, visto con detenimiento parece una forma bastante racional de introducir cambios importantes en un mundo sujeto a gran incertidumbre.[2] Las decisiones más desastrosas del siglo XX resultaron ser aquellas adoptadas por líderes autoritarios no sujetos a constreñimientos democráticos. Mientras las democracias iban «abriéndose paso», los líderes despóticos, atrapados en sus estrechas visiones del mundo, seguían ciegamente políticas de autodestrucción.

Por tanto, con todas sus imperfecciones, esta solución convencional para alcanzar un nivel adecuado de competencia cívica tiene mucho a su favor.[3]

Pero temo que no seguirá siendo satisfactoria en el futuro. Pienso que tres desarrollos interrelacionados pueden contribuir a que la solución convencional llegue a ser seriamente deficiente.

Cambios en la escala. Debido a la creciente internacionalización, las acciones que afectan significativamente a la vida de los ciudadanos tienen lugar en áreas cada vez más extensas, que incluyen dentro de sus fronteras a más y más personas cada vez.

Complejidad. A pesar de que el nivel medio de educación formal ha crecido en todos los países democráticos, y probablemente continuará creciendo, ha aumentado también la dificultad de comprensión de los asuntos públicos y puede haber sobrepasado los beneficios derivados de los mayores niveles de educación. Aproximadamente a lo largo de la mitad del siglo pasado ha aumentado en todos los países democráticos el número de asuntos diferentes que son relevantes para la política, el gobierno y el Estado. Evidentemente, nadie puede ser experto en todos ellos —en más de unos pocos, de hecho—. Finalmente, los juicios sobre políticas no sólo están cargados de incertidumbre, sino que generalmente exigen difíciles juicios sobre la compensación de alternativas.

Comunicaciones. Durante el siglo XX, en los países desarrollados el marco social y técnico de la comunicación humana sufrió cambios extraordinarios: teléfono, radio, televisión, fax, TV interactiva, Internet, encuestas de opinión casi simultáneas a los acontecimientos, grupos focales, etcétera. Dado el coste relativamente bajo de la información y las comunicaciones, ha aumentado exponencialmente la cantidad de información sobre asuntos políticos a todos los niveles de complejidad.[4] Pero esta creciente disponibilidad de la información puede no traducirse en una mayor competencia o en una superior comprensión: escala, complejidad, y mayor cantidad de información imponen demandas cada vez más fuertes a las capacidades de los ciudadanos.

Como consecuencia de ello, una de las necesidades imperativas de los países democráticos consiste en potenciar las capacidades de los ciudadanos para que puedan implicarse inteligentemente en la vida política. No trato de sugerir que las instituciones de la educación política desarrolladas en los siglos XIX y XX hayan de ser abandonadas. Pero sí creo que en los años venideros estas instituciones más antiguas deben ser mejoradas por nuevos medios dirigidos a la educación cívica, participación política, información y deliberación, que se apoyen de forma creativa

en el conjunto de técnicas y tecnologías disponibles en el siglo XXI. Apenas hemos comenzado a pensar seriamente en estas posibilidades, mucho menos a ponerlas a prueba en experimentos a pequeña escala.

¿Conseguirán los países democráticos, viejos, nuevos, o en transición, estar a la altura de estos desafíos y de otros que seguramente tendrán que afrontar? Si no lo consiguen, la brecha entre ideales y realidades democráticos, que ya es grande, se abrirá aún más, y la era del triunfo democrático será seguida por otra de deterioro y decadencia democrática.

Durante el siglo XX, los países democráticos nunca estuvieron faltos de críticos que confiadamente anunciaron que la democracia estaba en crisis, en grave peligro, incluso sentenciada. Bueno, puede que estuviera, a veces, en grave peligro. Pero, después de todo, no estuvo sentenciada. Los pesimistas, como se vería, estuvieron demasiado dispuestos a renunciar a la democracia. Desbaratando sus lúgubres predicciones, la experiencia mostró que una vez que las instituciones democráticas estaban firmemente establecidas en un país, resultaban ser sorprendentemente firmes y robustas. Las democracias revelaron una inesperada capacidad para lidiar con los problemas a los que tuvieron que hacer frente, con poca elegancia e imperfectamente, es cierto, pero de forma satisfactoria.

Si las democracias más antiguas afrontan y superan sus desafíos en el siglo XXI, al fin podrán transformarse a sí mismas en auténticas democracias avanzadas. El éxito de las democracias avanzadas constituiría entonces un faro para todos los que, a lo largo y ancho del mundo, creen en la democracia.

APÉNDICE A

SOBRE SISTEMAS ELECTORALES

Si desea aumentar sus conocimientos sobre los sistemas electorales, un buen lugar para empezar es *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, editado por Andrew Reynolds y Ben Reilly (Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997).

Aquí se divide el «mundo de los sistemas electorales» en tres familias principales: sistemas mayoritarios pluralistas, sistemas de representación proporcional (RP), y sistemas semi-proporcionales. El sistema *first-past-the-post* (FPTP) o mayoritario uninominal a una vuelta (que comparé al sistema de RP en el capítulo XI) es sólo uno de los cuatro tipos de sistemas mayoritarios. Otros son el sistema de Voto Alternativo (llamado también de Voto Preferencial) y el sistema mayoritario a dos vueltas utilizado en Francia.

A pesar de que el sistema de Voto Alternativo sólo se utiliza en Australia (y en una versión modificada, en la isla del Pacífico de Nauru), cuenta con el apoyo decidido de algunos politólogos. Bajo este sistema, los candidatos pueden elegirse según la forma uninominal (de un único candidato por circunscripción), como en el FPTP. Pero contrariamente a este último, los votantes jerarquizan a los candidatos —uno para su primera elección, dos para la segunda, tres para la tercera, y así sucesivamente—. Si ningún candidato obtiene la mayoría de los votos, se elimina la candidatura que haya obtenido el menor número de votos y se cuentan entonces las segundas preferencias de dicha candidatura. Esto continúa hasta que un candidato obtiene el 50 % de los votos. El sistema francés a dos vueltas pretende conseguir resultados similares. Ambos evitan el efecto potencial del FPTP: si más de dos candidatos concurren por un escaño, el escaño puede obtenerlo aquel candidato a quien rechazaría una mayoría de votantes si se les diera tal oportunidad. En efecto, el voto alternativo les da tal oportunidad.

La RP se divide en tres grupos. El más común con mucha diferencia es el sistema de lista, bajo el cual los votantes eligen a los candidatos de entre una lista ofrecida por los partidos políticos; el número de candidatos elegidos está en relación estricta con la proporción de los votos emitidos a favor de la candidatura del partido. Bajo el sistema Proporcional de Candidatura Mixta utilizado en Alemania, Italia, y más recientemente en Nueva Zelanda, algunos candidatos, la mitad, por ejemplo, son elegidos de entre una lista nacional de RP y los otros por circunscripciones uninominales. De este modo, afirman sus defensores, el sistema de lista otorga parte de la proporcionalidad de la RP, pero, como en el FPTP, favorece las probabilidades de producir una mayoría parlamentaria.

Un sistema de RP que es a menudo defendido por los politólogos, pero que se utiliza pocas veces (la excepción es Irlanda, donde ha sido utilizado desde 1921) es

el sistema de Voto Único Transferible (VUT). Como en el sistema de Voto Alternativo descrito arriba, los votantes jerarquizan a los candidatos. Pero, contrariamente al VA, el VUT se utiliza en *circunscripciones plurinominales*. Siguiendo un método de recuento de votos que es demasiado complejo para ser descrito aquí, el VUT asegura que los escaños en las circunscripciones plurinominales serán obtenidos por los candidatos ordenados en los lugares más altos y produce una distribución de escaños aproximadamente proporcional entre los partidos políticos. A pesar de que los votantes en Irlanda parecen satisfechos con VUT, su complejidad probablemente ha desincentivado su utilización en otras partes.

El manual describe nueve sistemas y sus consecuencias. Además, proporciona también sabios «Consejos para los diseñadores de sistemas electorales». Algunos de los preceptos que ofrece (seguidos de pequeñas explicaciones) son:

- Mantenlo simple.
- No temas innovar.
- Equivócate en la parte de la inclusión.
- Construye legitimidad y aceptación por parte de todos los actores clave.
- Trata de maximizar la influencia de los votantes.
- Pero pondéralo con la potenciación de partidos políticos coherentes.

Que exista un número bastante extenso de sistemas electorales sugiere tres observaciones. Primero, si un país democrático resulta tener un sistema electoral que no está a la altura de sus necesidades, el país debería reemplazarlo. Segundo, el sistema electoral de un país probablemente pueda ser adaptado a sus rasgos particulares —históricos, tradicionales, culturales, etcétera—. Tercero, antes de que un país adopte un nuevo sistema electoral (o decida mantener el actualmente existente), las alternativas deben ser cuidadosamente exploradas con la ayuda de expertos competentes en sistemas electorales.

APÉNDICE B

ACOMODACIÓN POLÍTICA EN PAÍSES DIVIDIDOS CULTURAL Y ÉTNICAMENTE

Los arreglos de países democráticos destinados a asegurar un nivel satisfactorio de acomodación política entre subculturas diferentes se reducen a grandes rasgos a dos tipos, «democracia consociativa» y arreglos electorales.

Las democracias consociativas confluyen en la formación de *grandes coaliciones* de líderes políticos *después* de las elecciones celebradas bajo sistemas electorales de RP, que aseguran que cada subcultura obtendrá una parte de los escaños en la legislatura aproximadamente proporcional al tamaño relativo de sus votos. La mayor autoridad sobre este tema es Arend Lijphart, que presenta una visión general del mismo en *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven y Londres: Yale University Press, 1977, cap. 3, pp. 53-103).

Los sistemas de democracia consociativa han existido en Suiza, en Bélgica, en los Países Bajos desde alrededor de 1917 a los años setenta, y en Austria desde 1945 a 1966. Las pautas subculturales y los arreglos políticos dirigidos a alcanzar el consenso son (fueron) diferentes en cada país. Los *suizos* se diferencian entre sí en lengua nativa (alemán, francés, italiano y romanche), religión (protestante, católica), y cantón. Las diferencias en lengua y religión se entrecruzan en cierta medida: algunos germanohablantes son protestantes y otros, católicos, mientras que algunos francófonos son católicos y otros, protestantes. Estas diferencias entrecruzadas han mitigado los conflictos sobre lengua y religión, que prácticamente no han existido en la Suiza moderna. Los pequeños cantones, sin embargo, son por lo general bastante homogéneos en lo referente a lengua y religión. Esto se ha producido tanto por la historia como por diseño. Si bien los arreglos constitucionales consensuales de Suiza están establecidos principalmente por la constitución de la Confederación Helvética, parece que se sustentan también fuertemente sobre las actitudes y la cultura política suiza.

Los *belgas* se diferencian en lengua (francés, flamenco), religión (protestante, católica) y región. Las dos provincias son más bien homogéneas. Una, vecina de Francia, es predominantemente francófona y protestante o no religiosa; la otra, vecina de Holanda, es de lengua flamenca y católica; en el centro, Bruselas es mixta. El sistema político consensual consiste en gobiernos multipartidistas y de coalición, que generalmente incluyen representantes del segmento francófono y protestante y del segmento de lengua flamenca y católico.

Los *holandeses* estuvieron divididos durante muchas generaciones en cuatro «pilares» distintos: católicos, protestantes, socialistas y liberales. Estas diferencias penetraron en prácticamente todas las relaciones y actividades, desde la política al matrimonio, vecindario, clubes, sindicatos, periódicos, y otros. Un conflicto que surgió como consecuencia de la educación religiosa en escuelas estatales, en el que

los representantes de cada uno de los «pilares» religiosos se enfrentaron a los defensores de los dos grupos seculares, resultó ser tan amenazador para la democracia holandesa que después de 1917 se desarrolló un sistema «consociativo» en el que los cuatro grupos estaban representados en el gobierno y las decisiones requerían el consentimiento de cada uno de ellos. (Véase Arend Lijphart, *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands* [Berkeley, University of California Press, 1968].) Por cierto, la solución holandesa al conflicto sobre la enseñanza consistió en dotar de apoyo estatal a las escuelas separadas de cada uno de los cuatro «pilares». Cuando, ya en los años setenta, declinó la intensidad de las diferencias religiosas, disminuyó la necesidad de coaliciones gubernamentales que incluyeran a los cuatro partidos. Pero el sistema multipartidista y la RP aseguraban virtualmente que los gobiernos en los Países Bajos continuarían estando integrados por coaliciones de varios partidos.

Democracias consociativas que tengan éxito no son muy habituales, sin duda porque las condiciones que contribuyen a hacerlas factibles son excepcionales (en *Democracy in Plural Societies,* Lijphart describe nueve de estas condiciones favorables). La conveniencia de la solución consociativa para sociedades divididas ha sido puesta en cuestión por diversas razones: (1) en muchos países divididos culturalmente, las condiciones favorables (quizá incluso necesarias) para su éxito son demasiado frágiles o no se dan; (2) los arreglos consociativos en gran medida reducen el importante papel de la oposición en el gobierno democrático (en defensa de esta crítica, véase Courtey Jung e Ian Shapiro, «South Africa's Negotiated Transition: Democracy, Opposition, and the New Constitutional Order», en Shapiro, *Democracy's Place* [Ithaca, Cornell University Press, 1996], 175-219);y (3) algunos críticos temen que los vetos mutuos y la necesidad de alcanzar consensos pueda conducir a un excesivo *impasse* o punto muerto. En los Países Bajos, por ejemplo, hacían falta a veces varios meses para crear un gobierno multipartidista aceptable para todos los «pilares». Una vez que se aprobaba el gobierno de coalición, el *impasse* no parecía ser ya ningún problema.

Algunos politólogos sostienen que una posible alternativa residiría en construir arreglos electorales que proporcionaran fuertes incentivos a los líderes políticos para construir duraderas coaliciones *electorales antes* y *durante* las elecciones parlamentarias o presidenciales (véase, por ejemplo, Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict* [Berkeley, University of California Press, 1985], y *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society* [Berkeley, University of California Press, 1991]). Cómo haya de conseguirse esto dista, sin embargo, de ser evidente. El sistema de FPTP es el menos deseable de todos, ya que puede permitir que un grupo obtenga una mayoría de votos tan aplastante que haga innecesario todo tipo de negociación, compromiso y formación de coaliciones. Algunos observadores encuentran sus méritos al sistema de Voto Alternativo descrito en el apéndice A. *Exigencias distributivas* pueden obligar a los candidatos para el cargo presidencial a obtener un porcentaje mínimo de votos mayor que el de otra subcultura o grupo étnico principal. (En Kenia, sin embargo, a pesar del requisito de que «para ser elegido presidente, un candidato

ha de obtener al menos el 25 % de los votos en al menos cinco de las ocho provincias..., en 1992 una oposición dividida permitió a Daniel Arap Moi convertirse en presidente con sólo el 35 % de los votos» [*The International IDEA Handbook of Electoral System Design,* editado por Andrew Reynolds y Ben Reilly (Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997), 1090]. O cargos principales pueden ser distribuidos entre los principales grupos étnicos según una fórmula fija sobre la que todos se hayan puesto de acuerdo. Sin embargo, ninguna de éstas garantiza un fin permanente a los divisorios conflictos culturales. Los ingeniosos arreglos que proporcionaron durante un tiempo la estabilidad en Líbano, Nigeria y Sri Lanka se derrumbaron todos bajo la tensión del conflicto étnico y dieron paso a la guerra civil o al gobierno autoritario.

Una conclusión parece ineludible: no hay soluciones *generales* a los problemas de los países divididos culturalmente. Toda solución deberá ser adaptada a las características de cada país.

APÉNDICE C

UNA RELACIÓN DE PAÍSES DEMOCRÁTICOS

¿Cuántos países democráticos hay? ¿Dónde encajaría un determinado país, como el suyo, dentro de una escala que vaya, digamos, de la «democracia» a la «autocracia»?

A pesar de que, supongo, pocos lectores de este libro sentirán una gran necesidad de una relación precisa, bien informada y puesta al día del número de países democráticos en el mundo, algunos seguramente deseen saber la respuesta a la segunda pregunta. Pero buscar tal respuesta probablemente nos exija encontrar una respuesta a la primera cuestión.

Y esto no es sencillo, pues una cosa es decir que un país debe contar con todas las instituciones de la poliarquía descritas en el capítulo VIII, y otra bien distinta es enjuiciar si éstas existen de hecho en un país concreto. Para poder concluir que un país es democrático, en el sentido de que posee todas las instituciones de la democracia poliárquica, es preciso que tengamos en cuenta al menos dos criterios: que las instituciones *existen realmente en* el país, y que operan por encima de algún *límite o umbral mínimo* por debajo del cual nos veríamos obligados a decir que dicho país no es democrático. La enorme cantidad de información sobre los países del mundo que proporcionan los observadores independientes contribuye mucho a poder acceder al primer criterio. El segundo ya es más esquivo y algo arbitrario. Una solución consiste en suponer que el umbral a grandes rasgos está establecido por el nivel que existe en los países europeos y los de lengua inglesa, las democracias más antiguas. Implícita o explícitamente, creo que ésta es la solución convencional. Sólo enjuiciamos a un país como «democrático» si sus instituciones políticas democráticas existen a un nivel comparable a las de aquéllos.

En los últimos años, muchos especialistas y centros de investigación han tratado de llegar a juicios razonablemente bien fundados sobre los países que cumplen o no de modo satisfactorio los criterios democráticos. Para hacerlo se han valido a menudo de criterios similares, aunque no idénticos. Afortunadamente, los resultados tienden a coincidir, a pesar de que trazar la línea entre «democrático» y «no democrático» es un poco arbitrario.

Como ilustración mencionaré tres de estos esfuerzos. Una tabla en mi libro *Democracy and Its Critics* (New Haven y Londres, Yale University Press)* muestra el crecimiento de las democracias poliárquicas desde 1850 a 1979, y me he apoyado en ella para elaborar el cuadro 1 (p. 15). Otra tabla de esa misma obra (tabla 17.3, p. 241) clasifica 168 países, *circa* 1981-1985, en siete categorías, que van desde las poliarquías plenas, donde existen cuatro de las principales instituciones políticas democráticas, hasta los regímenes autoritarios extremos, en los que no existe ninguna de ellas. Ambas tablas estaban basadas en un trabajo de Michael

Coppedge y Wolfgang Reinecke, quienes usaron la mejor información disponible para enjuiciar el nivel relativo en cada país de cada una de las cuatro instituciones básicas: elecciones libres e imparciales, libertad de expresión, fuentes de información alternativas e independientes, y autonomía de las asociaciones. El método utilizado lo explican en *Studies in Comparative International Development* 25, 1 (primavera 1990), pp. 51-72; incorpora una enorme cantidad de cuidadosa investigación y aún no ha sido igualado. (Coppedge, sin embargo, describe brevemente la escala y emplea eficazmente las anteriores clasificaciones en «Modernization and Thresholds of Democracy: Evidence for a Common Path», en *Inequalities, Democracy, and Economic Development*, editado por Manus I. Midlarsky [Cambridge, Cambridge University Press, 1997], 177-201.)

Una fuente distinta y útil, que está fácilmente disponible y puesta al día, es la publicación anual de la organización independiente Freedom House, *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 19961997.* Accediendo a Internet se puede encontrar su lista de países en: http://www.freedomhouse.org/political/frtable1.htm. Los valores de Freedom House clasifican los países dentro de dos escalas, una de ellas va de los más libres (1) a los menos libres (7), y otra distingue entre «derechos políticos» y «libertades civiles». Cuando conté todos los países que estaban clasificados en 1, o los más libres en «derechos políticos», y 1, 2 y 3 en «libertades civiles», encontré que 56 países satisfacían ambos criterios, y todos, creo, encajan bien con otras evaluaciones de instituciones democráticas en estos países. Pero, ni la India, Brasil o Rusia alcanzaron estos niveles: Freedom House clasifica a la India bajo 2 en derechos políticos y 4 en libertades civiles, a Rusia bajo 3 en derechos políticos y 4 en libertades civiles. Si los incluyéramos, el total ascendería a 58 países.

Otra fuente es un análisis hecho en 1994 por la Universidad de Colorado sobre 157 países, que se contiene en el estudio Polity III y está disponible en la siguiente dirección de Internet: http://isere.colorado.edu/pub/datasets/ politv3.

Los 157 países se clasifican sobre una escala de 10 puntos (0 = bajo, 10 = alto). De éstos, a 65 países se les asigna un rango 0 en «autocracia» y un 8,9, o 10 en «democracia». Este total es el que se muestra bajo 1995 en el cuadro 1 (p. 11). Con todo, aunque razonablemente podamos calificar como «democráticos» a todos estos países, cabe enjuiciarlos como «democráticos» en distintos grados, por así decirlo. Podríamos clasificar, por tanto, a los 35 países que puntúan 10 en la escala de democracia como los «más democráticos», a los 7 que puntúan 9 como «bastante democráticos», y a los 23 que puntúan 8 como «marginalmente democráticos».

Polity III omite, sin embargo, a la mayoría de los micro-estados, países diminutos como San Marino (24.000 habitantes) o a pequeñas islas en el Caribe y el Pacífico, como Barbados (256.000 habitantes) y Micronesia (123.000 habitantes). Pero en la escala de Freedom House, San Marino, Barbados y Micronesia se ubican en lo más alto de la escala de derechos políticos y libertades civiles y merecen, pues, considerarse entre los países «más democráticos».

En resumen: a pesar de que una relación completa, fiable y puesta al día de

todos los países democráticos del mundo parece no estar a nuestra disposición, las dos fuentes aludidas permiten hacer estimaciones bastante buenas. Lo que quizá sea más importante para la mayoría de los lectores de este libro es que estas dos fuentes les permitirán ver la forma en la que los expertos independientes clasifican a un país concreto dentro de medidas que tienen una relevancia directa para la democracia.

LECTURAS ADICIONALES

El número de libros y artículos que se ocupan directa o indirectamente de la democracia es enorme. Se extienden desde el siglo IV a. C., con las obras de Platón y Aristóteles, hasta no menos de cientos de trabajos, más o menos, publicados durante el año pasado. Por tanto, la breve lista que sigue es, como es obvio, incompleta, y la selección puede ser bastante arbitraria. Pero creo que estas obras pueden ayudar en el caso de que usted desee seguir ocupándose de algún tema de forma más extensa de lo que ha permitido mi breve ocupación con ellos, o en el caso de que desee explorar la democracia desde una perspectiva distinta a la mía. Alguno de ellos ya han sido citados en las notas.

LOS ORÍGENES Y EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA

ADGOCK, F. E., *Roman Political Ideas and Practice*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1959.

AGARD, *Walter R., What Democracy Meant to the Greeks*, Madison, University of Wisconsin Press, 1965.

HANSEN, Mogens Herman, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles, and Ideology*. Traducción inglesa en Oxford, Blackwell, 1991.

HUNTINGTON, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991. (Hay traducción española en Barcelona, Paidós, 1994.)

JONES, A. H. M., *Athenian Democracy*, Oxford, Blackwell, 1957.

TAYLOR, Lily R., *Roman Voting Assemblies from the Hannibalic War to the Dictatorship of Caesar*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1966.

VANHANEN, Tatu, *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*, Nueva York, Crane Russak, 1990.

FINES, IDEALES Y VENTAJAS DE LA DEMOCRACIA

BARBER, Benjamin R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.

BOBBIO, Norberto, *Il futuro della democrazia*, Turín, Giulio Editore, 1984. (Hay traducción española en Barcelona, Planeta-Agostini, 1992.)

CHRISTOPHERSEN, Jens A., *The Meaning of «Democracy» as Used in European Ideologies From the French to the Russian Revolution*, Oslo, Universitetsforlaget, 1968.
FISHKIN, James, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1991. (Hay traducción española en Barcelona, Ariel, 1996.)
GUTMANN, Amy, *Liberal Equality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
HELD, David, *Models of Democracy*, 2.a ed., Stanford, Stanford University Press, 1996. (Hay traducción española en Madrid, Alianza, 1995.)
MANSBRIDGE, Jane J., *Beyond Adversarial Democracy*, Nueva York, Basic Books, 1980.
MILL, John Stuart, *Considerations on Representative Government* [1861], Nueva York, Liberal Arts Press, 1958. (Hay traducción española en Madrid: Tecnos, 1985.)
PATEMAN, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Du Contrat social, ou Principes de droit politique* [1762], París, Éditions Garnier Frères, 1962. (Hay traducción española en Madrid, Alianza, 1980.)
—*On the Social Contract, with Geneva Manuscript and Political Economy*. Editado por Roger D. Masters y traducido por Judith R. Masters, Nueva York, St. Martin's Press, 1978.
SARTORI, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, N.J., Chatham House, 1987. (Hay traducción española en Madrid, Alianza, 1988, 2 vols.)
SEN, Amartya, «Freedoms and Needs», *New Republic*, January 10 and 17, 1994, 31-38.
SHAPIRO, Ian, *Democracy's Place*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.
—*Democratic Justice*, New Haven-Londres, Yale University Press; en prensa.

DEMOCRACIA ACTUAL: INSTITUCIONES Y PRÁCTICAS

DIAMOND, Larry, *et al.*, eds., *Consolidating the Third Wave Democracies*, Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1997.
KLINGEMANN, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert, e Ian Budge, *et al., Parties, Policies, and Democracy*, Boulder, Westview Press, 1994.
LIJPHART, Arend, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1984. (Hay traducción española en Barcelona, Ariel, 1987.)
—*Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1977.
LIJPHART, Arend, ed., *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford,

Oxford University Press, 1992.
LINZ, Juan J., y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1994. (Hay traducción española en Madrid, Alianza, 1998, 2 vols.)
RAE, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967.
SARTORI, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994. (Hay traducción española en México, Fondo de Cultura Económica, 1995.)
SHUGART, Matthew Soberg, y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.
WARE, Alan, *Citizens, Parties, and the State: A Reappraisal*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

CONDICIONES FAVORABLES Y DESFAVORABLES

ARCHIBUGI, Daniele, y David Held, eds., *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Cambridge, Polity Press, 1995.
GUTMANN, Amy, y Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1996.
HAYEK, Friedrich A. von, *The Road to Serfdom*, Chicago, University of Chicago Press, 1946. (Hay traducción española en Madrid, Alianza, 1976.)
HELD, David, ed., *Prospects for Democracy, North, South, East, West*, Stanford, Stanford University Press, 1993.
INGLEHART, Ronald, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press, 1990.(Hay traducción española en Madrid, CIS-Siglo XXI, 1991.)
—*Modernization and Postmodernization: Cultural, economic, and Political Change in Forty-three Societies*, Princeton, Princeton University Press, 1997.
LINDBLOM, Charles E., *Democracy and Market System*, Oslo, Norwegian Universities Press, 1988.
—*The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, Nueva York, Free Press, 1965.
—*Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*, Nueva York, Basic Books, 1977.
LINZ, Juan J., y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1996.
POLANYI, Karl, *The Great Transformation*, Nueva York, Farrar and Rinehart, 1944.

(Hay traducción española en Madrid, La Piqueta, 1989.)
PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
PUTNAM, Roben D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
SEN, Amartya, *Inequality Reexamined*, Nueva York, Russell Sage Foundation, y Cambridge, Harvard University Press, 1992. (Hay traducción española en Madrid, Alianza, 1995).
WALZER, Michael, *On Toleration*. New Haven-Londres, Yale University Press, 1997. (Hay traducción española en Barcelona, Paidós, 1998.)

DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

BUDGE, Ian, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996.
BURNHEIM, John, *Is Democracy Possible? The Altemative to Electoral Politics*, Berkeley, University of California Press, 1985.
FISHKIN, James S., *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1997.
GUTMANN, Amy, *Democratic Education*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
HIRST, Paul, *Associative Democracy: New Forms of Social and Economic Governance*, Cambridge, Polity Press, 1994.
SCHWEICKART, David, *Capitalism or Worker Control? An Ethical and Economic Appraisal*, Nueva York, Praeger, 1980.

RECONOCIMIENTOS

Según recuerdo, fue a mi mujer, Ann Sale Dahl, a quien primero mencioné que me gustaría escribir otro libro más sobre teoría y práctica democrática. El libro que tenía en mente esta vez, le dije, sería menos académico que la mayoría de los que había escrito. No escribiría el libro primariamente para otros expertos o académicos, ni siquiera específicamente para americanos. Desearía que fuese útil para cualquier persona, en cualquier parte, que pudiera estar interesada en aprender más sobre un tema tan amplio, que fácilmente puede llegar a ser tan complicado que las únicas personas dispuestas a seguirlo en profundidad son los teóricos políticos, los filósofos y otros expertos. Encontrar exactamente el estilo adecuado, confesé, sería un desafío sobrecogedor. La entusiasta respuesta de Ann me animó a ponerme manos a la obra. Ella fue también la primera lectora de un borrador casi terminado, y sus hábiles sugerencias editoriales mejoraron mis presentaciones.

Dos compañeros académicos muy ocupados, James Fishkin y Michael Walzer, me proporcionaron generosos comentarios a mi borrador final —bueno, como luego se vería, no estaba tan finalizado—. Sus críticas y sugerencias fueron tan relevantes y útiles que las adopté casi todas, ignorando con pesar aquellas que me pareció que exigirían un libro más extenso del que tenía en mente.

Estoy agradecido a Charles Hill, David Myhem, Ian Shapiro y Norma Thompson por responder a mi petición de recoger referencias de obras que fueran útiles para aquellos lectores que desearan seguir desarrollando el tema. Sus propuestas han enriquecido la lista titulada «Lecturas adicionales».

Considerablemente antes de que hubiera completado el manuscrito, se lo mencioné a John Covell, editor de Yale University Press, que inmediatamente expresó su enorme interés en él. Después de que le presentara una copia del manuscrito, las preguntas y propuestas que me ofreció me ayudaron a mejorarlo en numerosos aspectos.

Estoy feliz de haber continuado con este libro una larga relación con Yale University Press. Me es particularmente gratificador que se esté publicando aquí, porque al escribir el libro me he apoyado sin dudarlo en obras mías anteriores que esta editorial ha venido publicando a lo largo de muchos años. También estoy encantado de que el director John Ryden, la directora asociada Tina Weiner y la editora ejecutiva Maryl Lanning no sólo expresaran su entusiasmo por publicar el libro, sino que refrendaran fuertemente mi propuesta de que fuera rápidamente traducido y publicado en el extranjero para hacerlo accesible a lectores en otras partes del mundo.

Finalmente, la edición de Laura Johnes Dooley, editora asistente, fue a la vez rápida y soberbia. Aunque su contribución es invisible para el lector, el autor sabe que el libro ha mejorado gracias a ello. Espero que ella también lo sepa.

NOTAS

1. Para una extensa descripción de democracia en Atenas, véase Mogens Herman Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Struclure, Principles, and Ideology,* Oxford, Blackwell, 1991 (edición inglesa traducida por J. A. Crook).

2. James Madison, *The Federalist: A Commentary on the Constitution of the United States*... (Nueva York, Modern Library [1937?]), núm. 10, 59. Hay traducción española en México, Fondo de Cultura Económica, 1943 (1.a ed.).

3. Johannes Brondsted, *The Viking,* Nueva York, Penguin, 1960, 241.

4. Benjamin R. Barber, The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton, *Princeton, Princeton University Press, 1974, 115.*

5. Gwyn Jones, *A History of the Vikings,* 2.a ed. Oxford, Oxford University Press, 1985, 150, 152, 282-284.

6. Franklin D. Scott, *Sweden: The Nation's History,* Minneapolis, University of Minnesota Press, 1977, 111-112.

7. Dolf Sternberger y Bernhard Vogel, eds., *Die Wahl der Parlamente*, vol. 1: *Europa*, Berlín, Walter de Gruyter, 1969, parte 1, tabla A1, 632; parte 2, 895, y tabla A2, 913.

1. Thucydides, *Complete Writings: The Peloponesian War,* traducción completa de Crawley con introducción de John H. Finley, Jr., Nueva York, Random House, 1951, p. 105. Hay traducción española de Antonio Guzmán Guerra en Madrid, Alianza, 1989.

2. Los lectores estadounidenses, acostumbrados a aplicar el término *Estado* a los estados que conforman el sistema federal de los *Estados* Unidos, podrán encontrar a veces que este uso induce a la confusión. Pero el término es ampliamente utilizado en el derecho internacional, la ciencia política, la filosofía, y se usa en otros países, incluyendo algunos países con sistema federal, donde las

partes constitutivas pueden denominarse provincias (Canadá), cantones (Suiza), *Länder* (Alemania), etc.

1. Estas cifras son de Robert Conquest, *The Great Terror, Stalin's Purge of the Thirties*, Nueva York, Macmillan, 1968, 525 y ss., y de una compilación de 1989 del eminente historiador ruso Roy Medvedev (*New York Times,* 4 de febrero, 1989, 1).

2. Una importante excepción fueron los Estados Unidos, donde en los estados sureños se impusieron límites de hecho al ejercicio del sufragio por parte de los ciudadanos negros hasta la aprobación y entrada en vigor efectiva de las Leyes de Derechos Civiles de 1964-1965.

3. Para una más profunda discusión del problema, véase James S. Fishkin, *Tyranny and Legitimacy: A Critique of Political Theories,* Baltimore. John Hopkins University Press, 1979.

4. Tucídides, *op. cit.,* p. 105.

5. La palabra *anarquía* proviene de la palabra griega *anarchos*, que significa sin gobernante, de *an* + *archos*, gobernante. Anarquismo se refiere a una teoría política que sostiene que un Estado es innecesario e indeseable.

6. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Nueva York, Liberal Arts Press, 1958 [1861], 43, 55. Hay traducción española en Madrid, Tecnos, 1985.

7. Este importante hallazgo es justificado por Bruce Russet, *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security,* Cambridge, Harvard University Press, 1990, cap. 5, 119-145. En lo que sigue hago un uso libre de la discusión de Russet. La observación también parece ser cierta para democracias y repúblicas anteriores. Véase Spencer Weart, *Never at War: Why Democracies Will Never Fight One Another*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1998.

8. Altos niveles de comercio internacional parecen predisponer a los países a relaciones pacíficas con independencia de que sean democráticos o no democráticos. John Oneal y Bruce Russett, «The Classical Liberals Were Right:

Democracy, Interdependence and Conflict, 19501985», *International Studies Quarterly* 41, 2 (junio de 1997), 267-294.

1. Para un mayor abundamiento sobre esta cuestión, véase Garry Will, *Inventing America: Jefferson's Declaration of Independence*, Garden City, Nueva York, Doubleday, 1978, 167-228.

2. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America,* vol. 1, Nueva York, Schocken Books, 1961, p. LXXI. (Hay traducción española en Madrid, Alianza, 1985.)

1. El *status* filosófico de los enunciados éticos y cómo se diferencian de los enunciados en las ciencias empíricas como la física, la química y otras, ha sido objeto de un amplio debate. Aquí no puedo aspirar a hacer justicia a estas cuestiones. Sin embargo, para una excelente discusión sobre la importancia del argumento moral en las decisiones públicas, véase Amy Gutmann y Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement,* Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

2. Sobre estas citas de la Convención Constitucional, véase Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 vols., New Haven, Yale University Press, 1966, 1:82, 284, 578.

3. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* [1861], Nueva York, Liberal Arts Press, 1958, 44. (Hay traducción española en Madrid, Tecnos, 1985.)

* La *gentry* se correspondía originariamente a la pequeña nobleza, generalmente de extracción rural, aunque el término acabó por absorber también a la alta burguesía. *Tory* fue el calificativo que originariamente se dio a los defensores de la primacía de la Corona en su lucha contra el Parlamento, que con el paso del tiempo comenzó a identificar también al partido conservador; *Whig* alude, en cambio, al grupo contrario a los privilegios reales y favorable a la soberanía plena del Parlamento; en el siglo XIX dio origen al partido liberal. (*N. del T.*)

1. «Los *Sombreros* recibieron este nombre por comportarse como los elegantes portadores del tricornio de la época... Los *Gorros* deben su apodo al acusárseles de ser tímidos como viejas en gorro de dormir» (Franklin D. Scott, *Sweden: The*

Nation's History, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1977, 243).

2. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America,* vol. 1, Nueva York, Schocken Books, 1961, 51. (Hay traducción española en Madrid, Alianza, 1985.)

3. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America,* p. 50.

* En la tradición española, castellana más específicamente, estas asambleas ciudadanas recibían el nombre de «concejo abierto». (*N. del T.*)

4. Unos pocos delegados predijeron osadamente que los Estados Unidos podrían llegar a alcanzar hasta cien millones de habitantes. Esta cifra fue alcanzada en 1915.

5. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* [1861], Nueva York, Liberal Arts Press, 1958, 55. (Hay traducción española en Madrid, Tecnos, 1985.)

* Término intraducible que proviene de la jerga de las carreras de caballos. En castellano equivaldría a algo así como «el primero gana». Técnicamente recibe el nombre de sistema mayoritario uninominal a una vuelta. (*N. del T.*)

1. Lenin, The Proletarian Revolution and the Renegade Kautsky, *citado en Jens A. Christophersen,* The Meaning of «Democracy» as Used in European Ideologies from the French to the Russian Revolution*, Oslo, Universitetsvorlaget, 1966, 260.*

2. Como mencioné en el capítulo II, los griegos no concibieron como «democráticos» los rudimentarios gobiernos representativos constituidos por algunas ciudades para alcanzar la defensa común, que en todo caso fueron irrelevantes para los desarrollos posteriores de la democracia representativa.

3. Destutt de Tracy, *A Commentary and Review of Montesquieu's Spirit of Laws,* Filadelfia, William Duane, 1811, 19, citado en Adrienne Koch, *The Philosophy of Thomas Jefferson,* Chicago, 1984, 152, 157.

4. Citado en George H. Sabine, *A History of Political Theory*, 3.a ed., Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1961, 695. (Hay traducción española en México, Fondo de Cultura Económica, 1945, 1.a ed.)

5. La cita y los cálculos del número de ciudadanos atenienses provienen de Morgens Herman Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles and Ideology,* traducida al inglés por J. A. Crook, Oxford, Basil Blackwell, 1991, 53-54. Las estimaciones de las otras ciudades son de John V. Fine, *The Ancient Greeks: A Critical History*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1983.

6*. E. F. Schumacher,* Small is beautiful: A Study of Economics as If People Mattered*, Londres, Blond and Briggs, 1973.*

7. Frank M. Bryant, «Direct Democracy and Civic Competence»,*Good Society* 5, 1 (Fall, 1995), 36-44.

1. Véase Arendt Lijphard, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries,* New Haven y Londres, Yale University Press, 1984, tabla 3.1, 38. He añadido Costa Rica a esta lista. (Hay traducción española en Barcelona, Ariel, 1987, con introducción de Joan Botella.)

2. Mediante una serie de disposiciones del parlamento constituido como órgano constitucional, Israel ha ido convirtiendo sus arreglos constitucionales en una constitución escrita.

3. Algunos derechos sociales y económicos han sido añadidos directamente a la constitución de los Estados Unidos, como cuando se abolió la esclavitud mediante la Decimotercera Enmienda, o mediante la interpretación judicial y del Congreso de las Enmiendas Quinta y Decimocuarta.

4. Lijphart, *Democracies*, tabla 10.1 y 10.2, 174, 178. Por su descentralización regional, Bélgica podría añadirse razonablemente a la lista. Como con otros arreglos constitucionales, las categorías «federal» y «unitario» incluyen variaciones significativas.

5. Según las notas de Madison, en un extenso discurso del 18 de julio de 1787, Hamilton observó: «Respecto al ejecutivo, parece estar admitido que ninguno que sea bueno puede ser establecido bajo principios republicanos... El modelo inglés era el único adecuado a este respecto... Dejemos que una parte del legislativo conserve sus escaños de por vida, al menos mientras muestren buena conducta. Dejemos que el ejecutivo sea también vitalicio». Véase Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Convention of 1787,* vol. 1, New Haven, Yale University Press, 1966, 289. El comentario de Getty del 26 de junio está en la p. 425.

1. Las variaciones son, como se señala en un excelente estudio, «incontables». Este mismo estudio sugiere que «esencialmente pueden dividirse en nueve sistemas principales que se incorporan a tres amplias familias». Andrew Reynolds y Ben Reilly, eds., *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, 2.a ed., Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997, 17. Las «tres amplias familias» son: mayoritario-pluralista, de representación semiproporcional y de representación proporcional. Para un mayor detalle, véase apéndice A.

* No hay una traducción correcta al castellano de esta expresión, que generalmente se reproduce en su versión original. Una traducción aproximada, que refleja la idea, pero no la literalidad de las palabras, es algo así como «el primero gana». Este sistema, propio de la familia de los sistemas mayoritarios, técnicamente recibe el nombre de «sistema mayoritario uninominal a una vuelta», cuyas características principales se explican en el texto. Aquí mantendremos el acrónimo en inglés. (*N. del T.*).

2. Incidentalmente, el que un país sea federal o unitario no tiene ninguna relación particular sobre su opción a favor de un sistema parlamentario o presidencialista. Entre los sistemas federales de las democracias más antiguas, cuatro son parlamentarios (Alemania, Australia, Austria y Canadá), mientras que sólo los Estados Unidos son presidencialistas, y Suiza es un híbrido único. Podemos descartar así el federalismo como un factor que determine la elección entre parlamentarismo y presidencialismo.

3. En referendos celebrados en 1992 y 1993, los neozelandeses abandonaron el sistema de representación uninominal a una vuelta. En el referéndum vinculante de 1993 una mayoría adoptó un sistema que combina la proporcionalidad con la elección de algunos miembros del parlamento por circunscripciones y otros por lista de partidos.

4. Para más detalles, véase Dieter Nohlen, «Sistemas electorales y gobernabilidad», en Dieter Nohlen, ed., *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, 391-424. Véase también, Dieter Nohlen, ed., *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993. Sin ninguna excepción, todos los recientemente independizados países isleños del Caribe que fueron colonias británicas adoptaron el modelo británico (o de Westminster).

5. Durante algunos años Uruguay tuvo un ejecutivo plural que, sin embargo, acabó abandonando.

6. Véase Juan Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994. Hay traducción española en Madrid, Alianza, 1998, 2 vols.

1. He elaborado esta estimación combinando listas (y evitando solapamientos) contenidas en dos estudios que utilizan criterios algo distintos: Frank Bealey, «Stability and Crisis: Fears About Threats to Democracy», *European Journal of Political Research* 15, 1987, 687-715, y Anfred Stepan y Cindy Skatch, «Presidentialism and Parlamentarianism in Comparative Perspective», en Juan Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Government*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994, 119-136. Hay traducción española en Madrid, Alianza, 1998, 2 vols.

2. Mark Rosenberg, «Political Obstacles to Democracy in Central America», en James M. Malloy y Mitchell Seligson, eds., *Authoritarian and Democratic Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987,119-136.

3. Contrariamente a lo que se piensa, la coerción no fue inexistente. Los niños fueron obligados uniformemente a aprender inglés en la escuela. Rápidamente perdieron capacidad en su antigua lengua. Y fuera de la casa y en el vecindario, el inglés era utilizado casi exclusivamente —y pobre de aquel que no pudiera comprender o responder en inglés, por muy mal que lo hiciera.

4. Se han escrito muchos volúmenes sobre las causas de la Guerra Civil americana. Mi breve referencia no puede, desde luego, hacer justicia a los complejos acontecimientos y causas que condujeron a dicho conflicto.

5. Para un excelente análisis comparativo, véase Michael Walzer, *On Toleration*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1997. (Hay traducción española en Barcelona, Paidós, 1998. En un epílogo ofrece el trabajo «Reflexiones sobre el multiculturalismo estadounidense», pp. 93-112.)

6. Scott J. Reid describe un proceso electoral en dos vueltas, que permitiría a la mayoría, aunque no a todas las personas de Quebec, permanecer en Canadá o en un Quebec independiente. Reconoce que su «propuesta y otras como ésta pueden ser prácticas o no». («The Borders of an Independent Quebec: A Thought Experiment», *Good Society* 7, invierno 1997, 11-15.)

7. Los datos que siguen están extraídos principalmente de *The Economist,* 2 de agosto, 1997, 52, 90; Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, *Human Development Report,* Nueva York, Oxford University Press, 1997, 51; «India's Five Decades of Progress and Pain», *New York Times*, 14 de agosto, 1997; y Shashi Tharoor, «India's Odd, Enduring Patchwork», *New York Times*, 8 de agosto, 1997.

8. Tras su derrota electoral en 1977, Indira Gandhi volvió a ser elegida como primera ministra en 1980. En 1984 ordenó a las tropas hindúes que atacaran el más sagrado templo musulmán en la India, que había sido ocupado por miembros de la secta religiosa sij. Poco después fue asesinada por dos de sus guardaespaldas sijes. Los hindúes se levantaron después y mataron a miles de sijes. En 1987, su hijo Rajiv Gandhi, que se había convertido en primer ministro, suprimió el movimiento independentista de la minoría regional tamil. En 1991 fue asesinado por un tamil.

9. *The Economist,* 2 de agosto de 1997, 52.

10. Esto no es cierto si miembros de una minoría cultural distintiva viven juntos en alguna región en los límites fronterizos de la India. Hay varias minorías en esta situación, siendo la principal la de Cachemira, cuyos intentos por conseguir la independencia han sido frustrados por el gobierno de la India mediante la utilización de la fuerza militar.

11. Los criterios para establecer las tres categorías se describen en el apéndice C.

1. Para una impresionante evidencia sobre este punto, véase Bruce Russett, «A Neo-Kantian Perspective: Democracy, Interdependence, and International Organizations in Building Security Communities», en Emanuel Adler y Michael Barnett, eds., *Security Communities in Comparative and Historical Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; y Adam Przeworski y Fernando Limongi, «Political Regimes and Economic Growth», *Journal of Economic Perspectives* 7, 3, Verano 1993, 51-70.

1. La referencia clásica al respecto es Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Nueva York, Farrar and Rinehart, 1944. Hay traducción española en Madrid, Ed. La Piqueta, 1989. Polanyi era un exiliado de Austria y Hungría que se trasladó a Inglaterra y después enseñó en los Estados Unidos.

* Y también en muchos países no democráticos. Pero lo que aquí nos interesa es la relación entre democracia y capitalismo de mercado.

1. Éstas son en esencia las conclusiones de algunos cuidadosos estudios. Compárese el estudio de trece países democráticos por Hans-Dieter Klingemann, Richard Hofferbert, e Ian Budge *et al., Parties, Policies and Democracy*, Boulder, Westview, 1994. Un estudio de treinta y ocho gobiernos en doce países democráticos también encontró una considerable congruencia entre las perspectivas de los ciudadanos y las de quienes decidían las políticas, aunque la congruencia era superior en países con sistemas electorales de RP que en países con sistema mayoritario uninominal; John D. Huber y G. Binham Powell, Jr., «Congruence Between Citizens and Policy Makers in Two Visions of Liberal Democracy», *World Politics* 46, 3, abril de 1994, 29 y ss.

2. Charles E. Lindblom mostró la racionalidad de «ir abriéndose paso» a través de métodos incrementales en un artículo seminal, «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review* 19 (1959): 78-88. Véase también Lindblom, «Still Mudling, Not Yet Through», en su *Democracy and the Market System*, Oslo, Norwegian University Press, 237-262. Lindblom también utilizó la expresión «incrementalismo inconexo» *(disjointed incrementalism)* sobre la que escribió extensamente. Véase su *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, Nueva York, Free Press, 1965.

3. Benjamin I. Page, por ejemplo, llega a un veredicto favorable sobre los votantes americanos en *Choices and Echoes in Presidential Elections: Rational Man and Electoral Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1978. Michael X. Delli Carpini y Scott Keller opinan, sin embargo, que «una de la conclusiones centrales —y más inquietantes— de nuestra investigación es el considerable desfase en conocimientos que existe entre los grupos socioeconómicamente desfavorecidos y los más aventajados» (*What Americans Know About Politics and Why It Matters* [New Haven y Londres, Yale University Press, 1989], 287).

Una crítica más severa, con la recomendación de introducir nuevas instituciones que ayuden a superar las dificultades de comprensión, se contiene en James Fishkin, *The Voice of the People, Public Opinion and Democracy*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1995.

4. En 1930, una llamada telefónica de tres minutos entre Nueva York y Londres costaba trescientos dólares (en dólares de 1996); en 1996, costaba alrededor de un dólar (*The Economist*, 18 de octubre, 1997, 79).

* Hay traducción española en Barcelona, Paidós, 1991.

La democracia
Robert Dahl

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal)

Título original: *On Democracy*
Publicado originalmente por Yale University.

© del diseño de la portada, Mauricio Restrepo, 2012
© de la imagen de la portada, Luciano Lozano

© del prólogo, Fernando Vallespín, 2012
© de la traducción, Fernando Vallespín, 1999

© Editorial Planeta, S. A., 2012
Editorial Ariel es un sello editorial de Planeta, S. A.
Av. Diagonal, 662-664, 08034 Barcelona (España)
www.planetadelibros.com

Primera edición en libro electrónico (epub): junio 2012

ISBN: 978-84-344-0484-7

Conversión a libro electrónico: Newcomlab, S. L. L.
www.newcomlab.com

Índice

INTRODUCCIÓN. ROBERT DAHL Y LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA 2

CAPÍTULO I. ¿NECESITAMOS REALMENTE UNA GUÍA? 2

PRIMERA PARTE. EL COMIENZO 2

- CAPÍTULO II. ¿DÓNDE Y CÓMO SE INICIÓ EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA? 2
- CAPÍTULO III. ¿QUÉ QUEDA POR DELANTE? 2

SEGUNDA PARTE. DEMOCRACIA IDEAL 2

- CAPÍTULO IV. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA? 2
- CAPÍTULO V. ¿POR QUÉ LA DEMOCRACIA? 2
- CAPÍTULO VI ¿POR QUÉ LA IGUALDAD POLÍTICA? I. IGUALDAD INTRÍNSECA 2
- CAPÍTULO VII. ¿POR QUÉ LA IGUALDAD POLÍTICA? II. COMPETENCIA CÍVICA 2

TERCERA PARTE. DEMOCRACIA REAL 2

- CAPÍTULO VIII ¿QUÉ INSTITUCIONES POLÍTICAS REQUIERE UNA DEMOCRACIA A GRAN ESCALA? 2
- CAPÍTULO IX. VARIEDADES I. DEMOCRACIA A DISTINTAS ESCALAS 2
- CAPÍTULO X. VARIEDADES II. CONSTITUCIONES 2
- CAPÍTULO XI. VARIEDADES III. PARTIDOS Y SISTEMAS ELECTORALES 2

CUARTA PARTE. CONDICIONES FAVORABLES Y DESFAVORABLES 2

- CAPÍTULO XII. ¿QUÉ CONDICIONES DE FONDO FAVORECEN LA DEMOCRACIA? 2
- CAPÍTULO XIII. ¿POR QUÉ EL CAPITALISMO DE MERCADO FAVORECE A LA DEMOCRACIA? 2
- CAPÍTULO XIV. ¿POR QUÉ EL CAPITALISMO DE MERCADO DAÑA A LA DEMOCRACIA? 2
- CAPÍTULO XV. EL VIAJE INACABADO 2

APÉNDICE A. SOBRE SISTEMAS ELECTORALES 2

APÉNDICE B. ACOMODACIÓN POLÍTICA EN PAÍSES DIVIDIDOS CULTURAL Y ÉTNICAMENTE 2

APÉNDICE C. UNA RELACIÓN DE PAÍSES DEMOCRÁTICOS 2
LECTURAS ADICIONALES 2
RECONOCIMIENTOS 2
NOTAS 2
CRÉDITOS 2